

A kutatás célja és módszerei

A terület- és településfejlesztés önkormányzati kérdéseinek vizsgálata, kutatása a társadalomföldrajz szempontjából is fontos kérdés, hiszen a területi és települési különbségek feltárása, a térbeli folyamatok sajátosságainak megismerése hozzájárulhat a térbeli különbségek csökkenéséhez, a térségi és települési sajátosságok feltárásához. A térbeliség szerepe a társadalmi cselekvéseket szervező különböző szervezetek és intézmények rendszerében, azok hálózatában jelen van, különösen a decentralizálás és demokratizálás folyamatában bír kiemelt szereppel. A területi problémák és azok okai, felszínre kerülésüknek kérdései az 1990. után bekövetkezett változások hatására még inkább a tudományos érdeklődés középpontjába kerültek, úgy a markánsan megjelenő válságjelenségek, mint a megújulás térségi tagozódásának folyamatait vizsgálva. A területi-települési folyamatokban az állam hatalom-, feladat- és finanszírozás-megosztása következtében kiemelt szerepet kaptak az önkormányzatok és azok társulásai, szerveződésai. Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról: „követve hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Karta alapkövetelményeit – elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait. A helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit. Az Országgyűlés, támogatva a helyi közösségek önszervező önállóságát, segíti az önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtését, előmozdítja a közhatalom demokratikus decentralizációját.” Már a korábbi OTKA kutatásainkban feltártuk az önkormányzatok feladatrendszerének és finanszírozás-rendszerének inkonzisztenciáját, amikor is megállapítottuk, hogy az önkormányzatiság gazdasági eszközrendszere nem jött létre, nem alakult ki. Az, hogy minden település önálló önkormányzat nehezítette a települések együttműködésének folyamatát, annak ellenére is, hogy az 1996. évi XXI. területfejlesztési törvény már szellemében és az intézményrendszer változásában, valamint a forráskoncentráció igényével éppen ez irányú változásokat ösztönzött.

Jelen kutatásunkban 2004-2007 között elsősorban a terület- és településfejlesztés szereplőinek együttműködését és a kapcsolatrendszer sajátosságainak vizsgálatát tűztük ki célul. Vizsgáltuk a területi és települési szinten az együttműködés gazdasági-társadalmi kérdéseit, valamint az együttműködés hatásmechanizmusait, melyek érintik a különböző szinteken az eltérő motivációval jellemezhető szereplők kapcsolatrendszerét, valamint a szolgáltatásszervezés sajátosságait. A kutatás során a kérdés szakirodalmi vizsgálata széleskörű volt, hiszen a téma többirányú feltárására vállalkoztunk. Már a pályázatban is megfogalmaztuk, hogy „kiemelten kezeljük a térszerveződés és térszervezés (az alulról és felülről is alakított folyamatok) térgazdasági kérdéseit, a gazdaság és a települések, térségek közötti kölcsönhatásokat, a gazdasági és a területi folyamatok viszonyrendszerét, a piac, az állam és az önkormányzatok, valamint a társadalom funkcióit, a terület- és településfejlesztés szereplőinek aktivitását, a térségi kapcsolatok társadalomföldrajzi tipizálásának lehetőségeit az önkormányzatiság rendszerében.” A kutatás elméleti és empirikus irányultsága során az a cél vezérelt bennünket, hogy feltárjuk a különböző szinteken egyszerre folyó vizsgálatokkal a szereplők együttműködésének motivációit és azok hatását a feladatok, a működés és fejlesztés, illetve a szolgáltatás-szervezés terén.

A kutatás módszere a szakirodalom feldolgozása, a törvényi szabályozások és azok változásának elemzése, az önkormányzati dokumentumok (jegyzőkönyvek, koncepciók, programok stb.) és rendeletek tanulmányozása volt, melynek segítségével a történeti és az aktuális kérdéseket összegeztük. Áttekintettük a korábbi saját és más kutatások, köztük az OTKA keretében folyó kutatá-

sok eredményeit, összegzéseit, valamint a hazai szabályozások változásait az EU-s szabályozások tükrében.

Az empirikus kutatás módszertana a kérdőíves vizsgálatok mellett az interjúk készítése volt, valamint elemeztük több vonatkozásban a helyi sajtót is. Részt vettünk az önkormányzatokkal közösen szervezett összejövetelen, fórumon, mi magunk is szerveztünk workshopot, szakmai beszélgetéseket. Az empirikus kutatás során, valamint konferenciák és más rendezvények és publikációk terén a lehetőségeink bővültek azáltal, hogy ez időszak alatt a kutatásban résztvevők egyénileg és kollektíven is bekapcsolódhattunk a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács támogatásával az ERFR-DD2002 HU-B-03 számú Phare Tükörprogram keretében folyó kutatásba, valamint a Regionális Operatív Program keretében az Európai Unió által támogatott kutatásba is (2005-02-0008/33), ahol hallgatókkal együtt vizsgálhattunk a Dél-Dunántúl, Tolna megye és több kistérségben is az OTKA kutatásunk során feltett kérdéseket is.

A kutatás tapasztalatainak összegzése

A kutatást a Dél-Dunántúlon, az empirikus vizsgálatok jelentős részét Tolna megyében, illetve Pécsen és a pécsi kistérségben végeztük. A szakirodalom feldolgozása a régió elhelyezését és viszonyítását segítette az országon belül, valamint az általános következtetések levonásához is hozzájárult. A Dél-Dunántúl lemaradása témánk szempontjából összefügg azzal, hogy a régiónak a népességen belüli részaránya nem éri el a 10%-ot, míg településeinek részaránya az ország összes településállományának több, mint 20%-át jelenti. Koncentráltan jelennek meg a régióban – éppen az elaprózott önkormányzati rendszer miatt a településfinanszírozás problémái, az önkormányzati gazdálkodás és önállóság gondjai.

A területi GDP elemzése rávilágított arra, hogy az országosan létrehozott bruttó hazai termék értékéből a Dél-Dunántúlhoz kötődik a legcsekélyebb hányad. A területi GDP számításának egy évtizede alatt – 1994 és 2003 között – a régiók közül (folyóáras adatok alapján számítva) leginkább Közép-Magyarország, illetve kisebb mértékben Nyugat-Dunántúl és Közép-Dunántúl szerepe nőtt, miközben a többi régió részesedése szerényebb lett. A Dél-Dunántúl országos belüli részaránya ez időszakban 8,2%-ról 7%-ra csökkent. (Nyakacska M. 2005.)

Ezen időszak alatt a régió belül is történt átrendeződés a három megye között, mivel Baranya és Somogy megye súlyaránya növekedett, míg Tolna megye részaránya alacsonyabb lett amellett, hogy mindhárom megye részaránya csökkent az országos GDP-n belül.

A bruttó hazai termék egy főre jutó összege alapján a Dél-Dunántúl a hét statisztikai régió mutatóit figyelembe véve a negyedik helyen áll. Pozíciójának romlását viszont jelzi, hogy az országos átlag 71,6%-át tette ki az egy lakosra jutó GDP, holott 1994-ben ez az adat még megközelítette a 84%-ot, 2000-ben is a 78,4%-ot, amikor is a régió részesedése az országon belül 7,3% volt. A GDP egy lakosra jutó értéke szempontjából – a régiókhoz hasonlóan – az ország megyéi is távolodtak egymástól, vagyis a rangsorban első és utolsó helyen álló megyék mutatóinak értéke közötti különbség az 1994. évi 1,7-szeresről 2,2-szeresre emelkedett, míg Budapest előnye 10 év alatt háromszorosról 3,8-szeresre nőtt a legalacsonyabb mutatóhoz képest. Sajátossága a Dél-Dunántúli régiónak, hogy megyéi ugyanezen időszak alatt közelebb kerültek egymáshoz, mely javíthatja a régió belüli kohéziót és együttműködési készséget. Igaz, hogy ez a kiegyenlítődés a három megye között a tíz évvel korábbinál alacsonyabb szinten valósult meg a szándékok és célkitűzések ellenére. Magyarország bruttó hazai termékének egy főre jutó összege nemzetközi összehasonlításra alkalmas vásárlóerő-paritáson számítva 2003-ban közel hattizede volt a jelenlegi EU-25 átlagának.

A dél-dunántúli összeg az uniós átlagnak nem egészen 43%-át tette ki. A Dél-Dunántúl vásárló-erő-paritáson számított egy lakosra jutó GDP-je az EU 254 – NUTS II. szintnek megfelelő – régiója között is meglehetősen hátul foglal helyet, a leggyengébb húsz régió között található Észak-Magyarország és Észak-Alföld mellett. (E két utóbbi régió a legalacsonyabb értéket mutató tíz régió között van). A korábbi tagországoknak nincs olyan régiója, amelyet a dél-dunántúli régió e mutató alapján megközelített volna.

A gazdasági helyzetet tükrözi, hogy a Dél-Dunántúlnak a termelő és szolgáltató ágakból való részesedése is szerényebb lett, az országon belül 10% fölötti részesedése csak a mezőgazdaság, vad- és erdőgazdálkodás, halászat, a villamos-energia, gáz-, gőz-, vízellátás és a szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás ágazatokban mutatható ki, összesen pedig nem éri el a 7%-ot, vagyis 6,9%. Az ipar részesedése 6,0%, ezen belül a feldolgozóipar 4,9%, a termelő ágak együttes részesedése pedig 7,2% volt. A szolgáltató ágak együttes részesedése összesen 6,8%-os, ezen belül a legmagasabb a részesedése az oktatásnak (9,5%), legalacsonyabb a pénzügyi tevékenységnek. Az önkormányzati gazdálkodás gondjait is jelzi, hogy csökkent az egészségügy, szociális ellátás részaránya az országon belül, míg az oktatás részaránya gyakorlatilag stagnált, ugyanakkor a régió gazdasági szerkezetén belül éppen e két ágazat részaránya növekedett a bruttó hozzáadott érték gazdasági áganként történő részarányában 1994-hez viszonyítva. Az a tény, hogy a költségvetési alapú közösségi szolgáltatások (oktatás, kultúra, igazgatás stb.) aránya növekedett a régióon belül, sőt az arány meghaladja a vidéki átlagot, jelzi, hogy az önkormányzati szféra, a költségvetési gazdálkodás jelentősége nagyobb lett, ugyanakkor más ágazatok részarány-csökkenése viszont a fejletlenebb teljesítményű országrészhez közelíti a régiót. Egyik oldalról mondhatjuk, hogy azon ágazatok részaránya emelkedett, mely a jövő kritikus elágazási pontjaként kedvezőbb irányú változásokat is indukálhat a gazdaságban és társadalomban egyaránt. Másik oldalról viszont a korszerűbb gazdasági szerkezet hiánya és a gazdasági teljesítmény elmaradása gátolja is a gazdasági térszerkezet kedvezőbb irányú elmozdulását a régió szempontjából. Az önkormányzatok a gazdaság ösztönzésére hol a keresletet befolyásoló eszközrendszer elemeit, hol pedig a kínálati politika eszközeit alkalmazta. A gyakorlatban az önkormányzatok közötti verseny a forrásokért folytatott versenyben, hol pedig az adóversenyben, pontosabban az adókedvezmény-versenyben jelent meg a helyi adók körében, leginkább kevés sikerrel. Az igaz, hogy ma ott magasabb a gazdasági teljesítmény, ahol a külföldi tőke jelentősebb, de ez leginkább a korszerűbb gazdasági szerkezethez kötődik és nem az alkalmazott önkormányzati gazdaságot ösztönző versenyhez, legkevesbé sem a helyi adó kedvezményeikhez. A szolgáltató ágak együttes részaránya emelkedett a régióon belül, mely leginkább köszönhető az ingatlan-ügyletek, gazdasági szolgáltatás és a közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás részarány-emelkedésének a régió gazdasági szerkezetében. Ugyanakkor a Dél-Dunántúl országon belüli részaránya még e két ágazat szempontjából is jelentősen kisebb lett, mely magyarázza azt is, hogy miért kisebb az országon belüli súlya a régiónak, miért érte pozíció-vesztés a Dél-Dunántúlt. A gazdasági szerkezet alakulásának és helyzetének elemzése során egyetérthetünk azon megállapítással, hogy a Dél-Dunántúl gazdaságszerkezete „nem mutat lényeges modernizációs jegyeket”. (Hajdú Z. szerk., 2006. 226. old.). Mivel az európai térben a Balkán még sokáig periféria marad, emiatt is a régió „könnyen az egységesülő európai piaci tér határvidéke, zsákrégiója maradhat, ahol a piaci alapú növekedés-fejlődés terjedése önmagában gyenge intenzitású lehet. (Hrubi L. 2006)

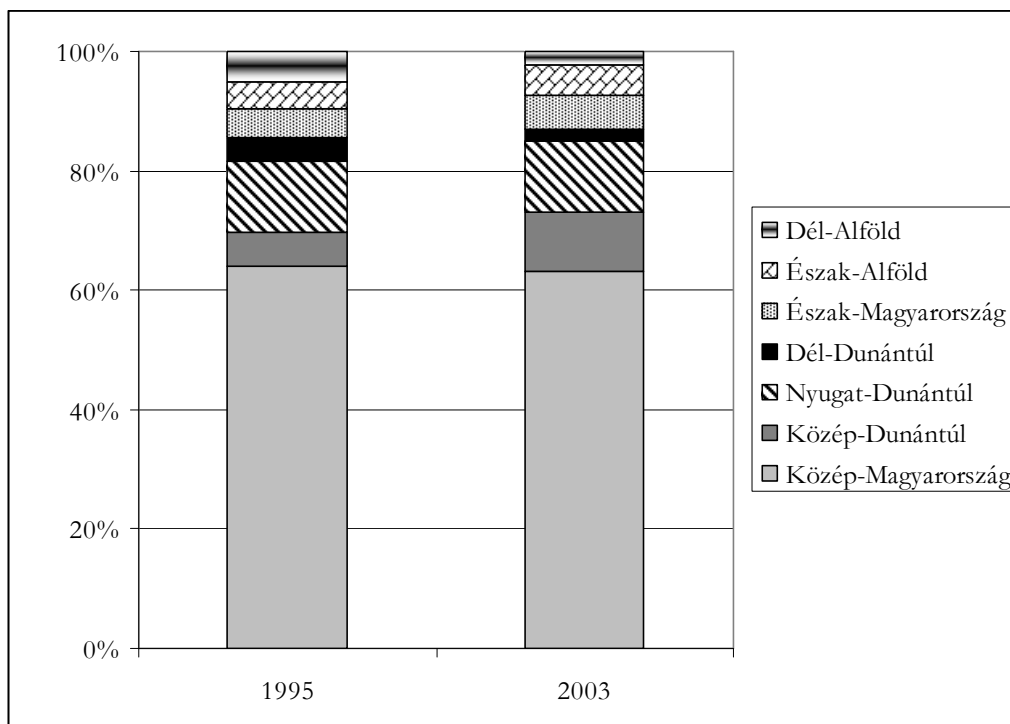
Egyetértünk azzal a megállapítással, hogy „a Dél-Dunántúl rendszerváltás utáni gazdasági helyzete kevésbé a belső tényezők, mint inkább az ország térszerkezetének alakulása, a Budapest-vidék és a vidéken belüli differenciálódás felerősödése, az ezek révén előállott új fejlettségi konstelláció hatott: sodródó pozíciójú gazdaság, amely látszólag kevésbé szakad le, de a lemaradás hirtelen felgyorsulásának esélye egyre nagyobb” (uo.233. old). Ennek a folyamatnak már egyre inkább erősödő jelei napjaink valóságaként érzékelhetővé váltak, ahogy azt a gazdasági teljesítmény mutatói, a régió gazdasági szerkezete, valamint a régióban élő lakosság közérzete is tükrözi.

A Dél-Dunántúlra jellemző leginkább, hogy a versenyelőny egy-egy elszigetelt központra szűkül (pl. a megyei jogú városok és Paks), de ezekben sem erősíti meg a kedvező pozíciót kedvező irányú változás a dinamikus versenyképességben. A régióban még leginkább a korszerkezeti, demográfiai mutatókban látszanak bizonyos potenciálok, ennek köszönhetően nincs a régióban olyan térség, amely minden szempontból komplex versenyhátrányban lenne, bár a községi kör leszakadása még Pécs körzetében is szembetűnő (Horváth Gy. szerk. 2006.)

Minél inkább leszakad a régió és települései, különösen a községek, annál súlyosabb feladatokat kell megoldani helyi szinten, amihez a megfelelő eszközrendszer nem áll az önkormányzatok rendelkezésére, sem állami támogatásból, de még inkább nem saját forrásból, mely a bevétel-orientált és egységes pénzalappal történő önkormányzati gazdálkodásban éppen a leszakadó községeket érinti erőteljesebben.

Az eddigiekhez hasonló következtetésre juthatunk, ha a működő külföldi tőkebefektetések régiók közötti megoszlását vizsgáljuk. A külföldi működő tőke regionális elhelyezkedését számos tényező befolyásolja, amelyek közül a társadalmi, gazdasági környezet, az infrastruktúra, azon belül is nagyon jelentősen a közlekedés színvonala, az intézményi ellátottság és általuk biztosított szolgáltatások minősége a legfontosabbak. A külföldi tőkebefektetések regionális elhelyezkedését is a főváros-centrikusság jellemezte. Ebben a régióban volt jegyezve már 1995-ben a külföldi tőke részvételével működő vállalkozásoknak közel 55%-a, mely 2003-ra 60%-ot tett ki. Mindemellett a többi hat régió közül 2003-ra az országban megvalósult működő tőkebefektetésekből csak két régió részesedése mérséklődött, mégpedig a Dél-Alföldé és a Dél-Dunántúlé. (Nyakacska M. 2005). Az országos vállalkozásszámon belül a régióban működők aránya 7,2%-ról 5%-ra csökkent.

1. ábra. A magyarországi régiók részesedése a külföldi működőtőke befektetésekből



Még nagyobb mértékű volt az e vállalkozásokhoz tartozó saját, illetve azon belül a külföldi tőke összegének országon belüli arányvesztése. A saját tőke összege 1995. és 2003. között 4%-ról 1,9%-ra, a külföldi tőkéé pedig 3,8%-ról 1,8%-ra csökkent. A régió megyéi közül a legnagyobb

visszaesés Baranyában mérhető, Somogy részesedése változatlan, Tolnaé pedig csekély maradt. Még jelentősebb a visszaesés, ha a térség részesedését az ország megyéin belül (vagyis a főváros nélkül) nézzük. A megyékben a bejegyzett külföldi érdekeltségű vállalkozásoknak 1995-ben a 14%-a, míg 2003-ban a 10,6%-a jelent meg a régióban, a saját tőkén belüli külföldi tőkeösszeg azonban 9%-ról 3,5%-ra esett vissza, amelyből 4,7 százalékpontot a baranyai aránycsökkenés tett ki.

A régió – külföldi működő tőkebefektetések nagysága szerint – ágazati szerkezetében az 1995. évihez képest jelentősen erősödött a feldolgozóipar és gyengült az energia ipar és a mezőgazdaság. A feldolgozóipari ágak közül a gépipari részarány számottevően nagyobb lett, miközben a nemfém ásványi termékeket gyártók részesedése jelentős mértékben megcsappant.

Baranya megyében jelentősen csökkent a külföldi tőkeösszegekből az energiaipar részesedése, miközben a feldolgozóipar súlyaránya – az élelmiszeripar és a gépipar erősödése következtében – növekedett, annak ellenére, hogy a nemfém ásványi termékek gyártása számottevően kisebb részarányt mutatott.

Somogy megyében a feldolgozóipari befektetések erősödése a mezőgazdaság térvésztesítésével párhuzamosan ment végbe. A feldolgozóiparon belül itt a gépipari tőkebefektetések váltak dominánssá. Bár jelentős maradt az élelmiszeripar is, mégis lényegesen alacsonyabb lett a részesedése a korábbi időszakhoz képest.

A Tolna megyei külföldi befektetések is a feldolgozóipar, azon belül is elsősorban a gépipar szerepét erősítették. A mezőgazdaság részesedése ugyanakkor nagyon jelentős mértékben csökkent.

A régióon belül a befektetések kistérségi eloszlásában is meglehetősen nagy különbség alakult ki. A vállalkozások területi elhelyezkedése valamivel egyenletesebb, de a tőkekoncentráció egyes térségekben rendkívül nagyfokú.

A külföldi tőke Tolna megyében minden kistérséget érint, ahol a megyeszékhely és környezete áll az élen a szervezetek számát és a vonzott tőke nagyságát tekintve is. Itt meg kell említeni, hogy legkisebb a Paksi kistérség részesedése, ahol a megyei és a régiós átlaghoz képest is alacsonyabb tőkét működtető vállalkozások telepedtek meg.

A másik végletként Baranya említhető, ahol a szervezetszám területi eloszlása is egyenetlen. Itt is leginkább a kisebb településszámú (Pécsváradi, Szentlőrinci kistérség), illetve a kedvezőtlen gazdasági környezetben lévő kistérségek (Sellyei, Sásdi kistérség) érezhetik legkevésbé a külföldi tőke gazdaságélénkítő erejét. A külföldi tőke összegének jelentős része (2003-ban a 85%-a a Pécsi kistérségben székhellyel rendelkezőkhöz kötődött, gyakorlatilag a megyeszékhely jóvoltából. Azt is meg kell említeni, hogy két térségben is, (Sellyei és Szentlőrinci) a külföldi vállalkozások között jelentősebb a veszteséggel gazdálkodók és a vállalkozásból tőkét kivonó befektetők szerepe, ahol a saját és a külföldi tőke összege is negatív volt. Ma már a külföldi tőkénél is kimutatja a statisztika ezeket a problémákat, mivel a jegyzett tőke helyett a tényleges vagyoni helyzetet jobban tükröző – a külföldi befektető újrabefektetett jövedelmét is tartalmazó – saját tőkére épül a számbavétel. (KSH, 2004.)

Somogy megyében is jelentős a koncentráció, azonban több kistérségben is érzékelhető a külföldi tőke jelenléte illetve szerepe. Legnagyobb súlya a Tabi kistérségben van, ahol a tőkeerősség is átlagon felüli, de Fonyód, Kaposvár, Marcali, Siófok körzetében is jelentős befektetések valósultak meg.

Megállapíthatjuk, hogy míg a 10000 lakosra jutó vállalkozások számát tekintve a régióon belüli sorrend: Baranya (16), Somogy (14), Tolna (10), addig a külföldi tőkeösszeg régióon belüli arányát tekintve Somogy megye áll az élen (47,4%), majd Baranya megye (37,6%) és végül Tolna megye következik (15,0%).

A régió sajátosságai között az önkormányzati gazdálkodás szempontjából is fontos kiemelni az aprófalvas településszerkezetet, a községek relatív és abszolút értelemben is fennálló elzártságát, valamint a demográfiai sajátosságokat, a cigány népesség aprófalvakban és bizonyos térségekben való felülreprezentáltságát és ezzel összefüggésben a relatíve alacsony átlagos iskolai végzettséget és a közlekedési peremhelyzet kumulálódását, mely a régióban a társadalmi kirekesztődésnek is egyedi sajátosságát adja a többi régió viszonyában. (Jász K. 2006) Az önkormányzatok gazdálkodásának sajátossága, hogy a lakosság száma, összetétele, az intézmények száma és nagysága, valamint azok életkora, jelentősen determinálja a települések működtetését, háttérbe szorítva ezzel a fejlesztéseket és a helyi sajátosságok alapján történő önként vállalt feladatokat. Az önkormányzati gazdálkodás sajátosságait vizsgálva is arra a következtetésre jutottunk, hogy az önkormányzati bevétel-orientált gazdálkodás során is 1990-től napjainkig a makro-meghatározottság érvényesült erőteljesebben, melynek hatásai gyengítik az önkormányzatok helyi forrásfeltáró, forrásallokáló funkcióit és nem ösztönzik kellő mértékben a hatékonyságot sem a közszolgáltatások terén. Ez a központi és a külső források iránti elvárásokat, a centralizáció továbbélését erősíti egy olyan időszakban, amikor a cél a helyi erőforrások feltárása és a helyi önállóság fokozása lenne. Ma is elmondhatjuk, hogy nem igazán tisztázódott a szabályozás és a törvényalkotás folyamatában az állam szerepe, kötelezettségvállalása, a finanszírozás és a feladatmegosztás kérdése. Valójában nem sikerült társadalmi konszenzusra jutni a közjavak –magánjavak, a kollektív javak–piaci javak viszonyát, az önkormányzatok és a piac szerepét, funkcióit, és az államháztartás kérdéseit illetően sem, de nyitott maradt a közigazgatási és önkormányzati szintek és azok viszonyával kapcsolatos kérdések jelentős része is (kistérségek, megyék, régiók kérdései). Napjainkban tovább folytatódik a kistérségi együttműködések kormányzati ösztönzése, támogatása. Az önkormányzati gazdálkodás mechanizmusa és az együttműködés módja, illetve ösztönzése, valamint az önkormányzati gazdálkodás szabályozásának módja a kistérségi szintű elemzéseket e témakörben még nem igazán teszi szükségessé. Azt viszont láthatjuk az eddigiek alapján is, hogy az egy főre jutó átlagos bevétel jelentős mértékben függött éppen a pályázati források miatt a kistérségi szintű együttműködésektől. Az is igaz, hogy a kistérségen belüli eltéréseket a kistérségi átlagos adatok nem tudják kezelni, hiszen minden önkormányzat elkülönült gazdálkodást folytat. Mégis elmondható, hogy a térségi összefogás és belső kohézió jelentős hatással van az önkormányzatok helyzetére, nemcsak a forrásszerzés területén, hanem a hatékonyság, a méretgazdaságosság terén is, melynek hatása a közszolgáltatások szervezése terén érzékelhetővé is válik. A gyakorlatban a kistérségek pozícióját, egymáshoz viszonyított helyzetét jelentős mértékben a helyi adó, illetve az egy főre jutó helyi adó változtatja meg, míg a normatív állami hozzájárulások bevételi szerkezetén belüli aránya is befolyásolja a kistérségek sorrendjét, mely a népesség számával és összetételével, a népességen belüli korcsoportok arányával, az intézmények számával és az ellátottak számával és arányával van szoros összefüggésben. Különösen az interjúk során tapasztalhattuk, a helyi és a térségi együttműködés készsége is jelentős mértékben befolyásolja a gazdálkodást, leginkább a forrásszerzési aktivitást és végül a közös cselekvés révén a gazdálkodás hatékonyságát is. A kistérségek és régiók kérdése azért is érinti az önkormányzati gazdálkodást, mert a települések után ma már egyre inkább a térségek kerülnek a gazdasági és a politikai érdeklődés középpontjába. A hatékonyság és a célszerűség elvei a közszolgáltatások terén ezt a megkülönböztetett érdeklődést mindenképpen indokolják. A döntéshozók közvetve – a feladatellátás és hatáskörgyakorlás integrálásán keresztül – próbálják kijelölni a települések (főként a kistélepek) helyét az önkormányzati struktúrában, a kistérségi rendszer folyamatos korrekciója által. Ez talán az egyik oka a kistérségekkel szembeni ellenérzéseknek a települések, főként a kistélepek részéről. A másik az a félelem, hogy a közszolgáltatás túlságosan messzire fog esni a szolgáltatást igénybe vevő lakhelyétől és a lakóhelye ezáltal folyamatosan veszíteni fog népességmegtartó képességéből, jelentőségéből. Mindezeket az aggodalmakat felerősítik a települési önkormányzatok hivatali apparátusában megjelenő egzisztenciális félelmek is. Mindezek a problémák érzékelhetőek a többcélú kistérségi társulások megállapodásaiban, működésében, de a régiókkal kapcsolatos vitákban is. A többcélú kistérségi megál-

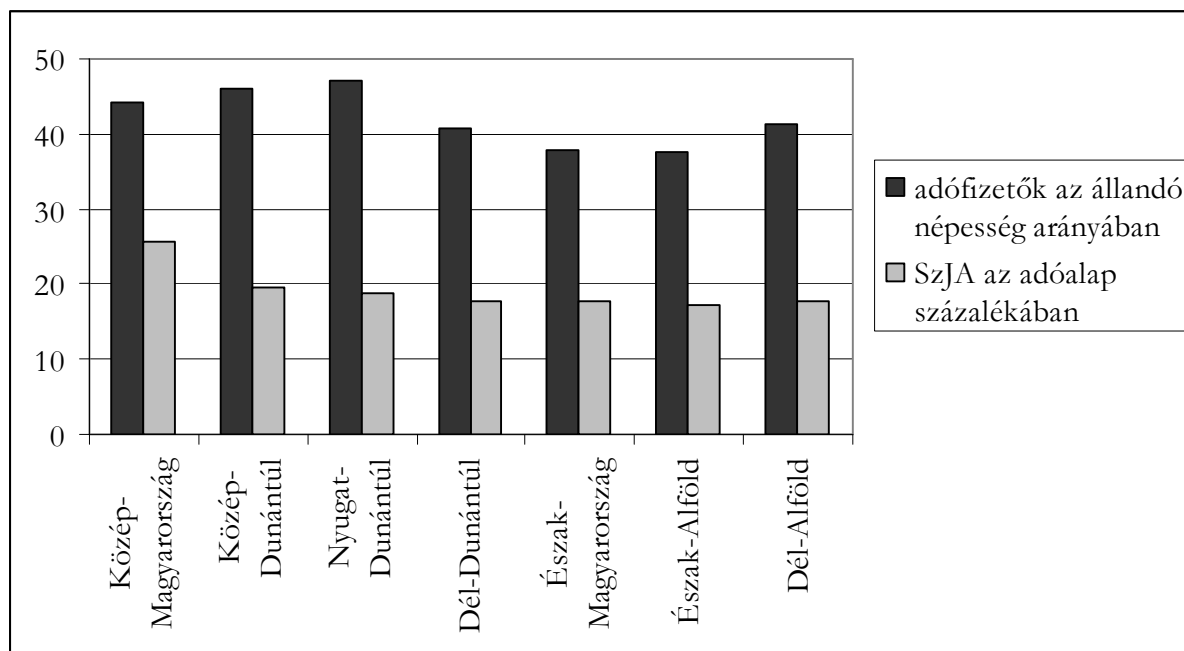
lapodások konkrét tartalmait elemezve láthattuk, hogy azok tükrözik a közigazgatásban, illetve a törvényalkotásban meglévő bizonytalanságokat, de még inkább a feladatellátás finanszírozásának neurálgikus pontjait.

Az önkormányzati finanszírozás nemcsak azért sérti az önkormányzati önállóságot, mert csökkenti az önkormányzatok bevételi érdekeltségét, hanem azért is, mert rontja a helyi gazdasági aktivitást az önkormányzati szféra, de a többi gazdasági szereplő vonatkozásában is. A kutatás során elemzett költségvetési forrásszerkezet feltárt sajátosságai alapján is láthatóvá vált, hogy a működés finanszírozása felé történő túlzott mértékű forrásátrendeződés, valamint ennek következményei már a bevétel-orientált költségvetési gazdálkodás alapjait is sértik, növelve ezzel az önkormányzatok központi költségvetési függőségét. A költségvetés kiadási szerkezetében pedig egyre inkább tetten érhető a rövid távú gazdasági szemlélet, melynek egyik fő oka, hogy hiányoznak a területi és települési különbségek kezelésének hatékony mechanizmusai, melyek a települési önkormányzatok költségvetési szerkezetében is éreztetik hatásukat. A területfejlesztés forrásainak decentralizálása, a kistérségi együttműködés és annak pénzügyi eszközökkel történő ösztönzése, bár hozott változásokat, de nem érintették, vagy csak kevésbé az intézményi struktúrát, a szolgáltatások színvonalát és a finanszírozás átalakítását. A kutatás során természetesen tudtuk, hogy a kérdések jelentős része nem gazdasági kérdés, de minden feladatvállalásnak és a feladatok közötti prioritásoknak vannak gazdasági kihatásai. Az önkormányzati gazdálkodás terén az önkormányzatok a működési kiadások finanszírozási problémái és a saját bevételek korlátozott lehetőségei miatt egyre több probléma előtt állnak. Ugyanakkor azzal is számolni kell, hogy a lakosság számához és az adott korcsoportéhoz viszonyított (ma már túlméretezettnek is nevezhető) intézményhálózat és a nem megfelelő kihasználtság a minőséget is érintik a közszolgáltatások terén, melyek korlátozzák a választási lehetőségeket az önkormányzatok és a helyi szereplők szempontjából egyaránt, melyek az esélykülönbségek növekedéséhez is vezetnek. A települések, elsősorban a forrásszerzésért folytatott harcban ismerték fel a térségi integráció szükségességét, azt, hogy a stagnálásból való elmozduláshoz térségi együttműködésre van szükség. Mindez különösen érdeke a Dél-Dunántúli régió egészének és településeinek egyaránt, ahol a területi és a települési különbségek a régiók között és a régión belül is egyre erőteljesebben éreztetik hatásukat.

A gazdasági helyzet elemzéséhez szorosan kapcsolódó, ugyanakkor az önkormányzatok helyzetét jelentős mértékben befolyásoló tényezők közül feltétlenül szükséges megemlíteni a jövedelmek differenciálódását és ennek következtében az adózással kapcsolatos sajátosságokat a régió szempontjából is. Az is igaz, hogy a személyi jövedelemadózáásban megjelenő különbségek kezelésére alkalmazott SZJA kiegészítés valamelyest tompítja a jövedelmek indokolta különbségeket, vagyis éppen e téren működik többé-kevésbé az alkalmazott kiegyenlítő mechanizmus. Az átengedett bevételek jelentős részét, bár településenként és kistérségenként eltérő arányban az SZJA kiegészítések tették ki. A Dél-Dunántúl kistérségeinél ez az arány 87% és 95% között volt 2004-ben. Az átengedett bevételek ugyanakkor az önkormányzatok bevételi szerkezetében – még inkább differenciált arányban – a 17% és 30% között mozogtak. Mindezek mellett a jövedelemkülönbségek jelentős mértékben befolyásolják az önkormányzatok helyzetét, az önkormányzatokkal szembeni társadalmi elvárásokat, az adóviselő-képességet, de az ott élők életszínvonalát és a közjavakkal kapcsolatos elvárásokat egyaránt. Országosan az állandó népesség közel 43%-a, a Dél-Dunántúlon ettől elmaradó (két százalékponttal kisebb) hányada tartozott az adófizetők közé. Az adózók legnagyobb hányada (29%-a) a közép-magyarországi régióban élt, akik az összes adóalap 37%-ára a SZJA 45%-át fizették be az államkasszába. A Dél-Dunántúlon az összes adófizető kevesebb, mint egynegyede lakott, akik a személyi jövedelemadó-alap 8%-ára az összes befizetés mintegy 7%-át teljesítették. (Berettyánné H. J. 2006) Az adózással kapcsolatos alapadatok megoszlásának egymáshoz viszonyított összehasonlítása az egyes tervezési-statisztikai régiók gazdasági színvonalának relatív különbségeit tükrözi. Azokban a régiókban, ahol magasabbak a jövedelmek, az adóalap részaránya meghaladja az adózók számának részesedését. Ez egyedül a közép-

magyarországi régióban figyelhető meg a 2004- évi adatok alapján is, ahol az adóalap részaránya az adófizetők hányadánál 8 százalékponttal volt magasabb. A többi régióban – köztük a Dél-Dunántúlon is – egy-két százalékpontos elmaradást tapasztalhatunk. A dél-dunántúli régióon belül megyei szinten a főbb arányok nem tértek el, de kistérségi mélységben már tapasztalhatók a különbségek. Az adófizetők aránya az állandó népességét a megyeszékhelyeket is magába foglaló Pécsi, Kaposvári és Szekszárdi kistérségek mellett a Balaton mellett elhelyezkedő Fonyódi, Siófoki, illetve Tolna megyében a Paksi kistérségben haladta meg kis mértékben, miközben a többi területen elmaradt attól.

2. ábra. A magyarországi régiók néhány, adófizetésre vonatkozó mutatója (2004)

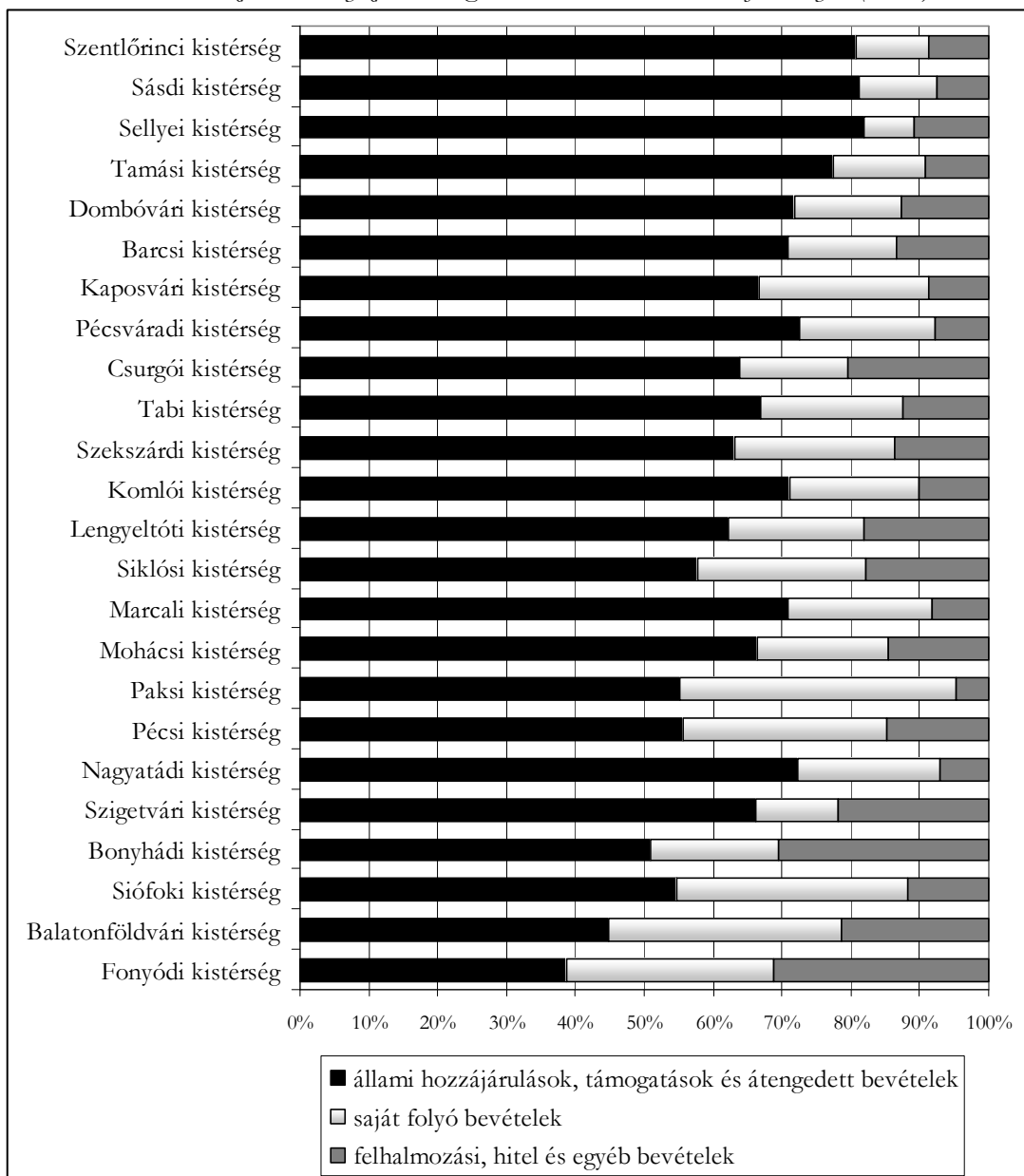


Említést érdemel a régió szempontjából, hogy a Dél-Dunántúlon az adóalap 15%-kal, az adókötelezettség 28%-kal volt alacsonyabb az országos átlagnál. Növekedési ütemét tekintve az ország egészében az egy főre jutó adóalap 7, a fizetett adó 4 %-kal haladta meg 2004-ben az egy évvel korábbit, a dél-dunántúli régióban 7, illetve 2%-kal nőtt ugyanez az adat az előző évhez képest. Az egyes régiók eltérő korösszetétele, eltérő gazdasági aktivitása miatt még inkább kifejezi a régió helyzetét és az ott élők jövedelmi viszonyainak alakulását az egy állandó népességre viszonyított mutatók köre. A SZJA-alap egy állandó lakosra vetített értéke országosan 568ezer Ft-ot, az átlagos SZJA 120 ezer Ft-ot tett ki 2004-ben. A legfejlettebb közép-magyarországi régióban az adóalap 31%-kal, az adókötelezettség 59%-kal haladta meg az országos átlagot, a Közép- és Nyugat-Dunántúlon átlaghoz közli volt, a többi régióban, köztük a Dél-Dunántúlon, lényegesen átlag alatt maradt. A legkisebb elmaradás a Dél-Dunántúli régiót jellemezte, ahol az adóalap 19%-kal, a befizetett adó 31%-kal kevesebb volt az országos átlagnál. Míg az adóalap országosan 6%-kal növekedett, a Dél-Dunántúlon 5%-kal emelkedett, addig a befizetett adó országosan 2%-kal haladta meg az egy évvel korábbit, a Dél-Dunántúlon e téren nem volt változás.

A régiók kistérségeiben az adófizetők aránya 33 és 45% között szóródott az országban. A legmagasabb a Pécsi és Siófoki kistérségben volt. A legalacsonyabb a sellyei térségben mutatkozott. Jóval átlag feletti volt még az adózók hányada a Fonyódi, Paksi és a Szekszárdi kistérségben, illetve valamelyest átlag felett alakult Kaposvár, Balatonföldvár és Bonyhád térségében is. A Sellyei kistérség mellett alacsony volt az adózók aránya a Sásdi, Barcsi, Csurgói, Lengyeltóti, Marcali és

Tamási kistérségekben is, ahol az arány mindenütt 37% alatt maradt. A lemaradó kistérségekben az adófizetőnkénti illetve az állandó lakosonkénti személyi jövedelemadó alapok 18-36%-kal, a befizetett adók 32-54%-kal voltak átlag alattiak. A kistérségekben az alacsonyabb jövedelmek a gyenge ipari kapacitással, a munkahelyek hiányával, a térségek aprófalvas jellegével, az infrastrukturális elmaradottsággal függnek össze leginkább. Ezen kistérségek központjai is relatíve gyenge gazdasági erőt képviselnek, a fejlettebb térségek elszívó hatása jelentősen érzékelhető a demográfiai és a gazdasági sajátosságoknál egyaránt.

3. ábra. Az önkormányzati költségvetések bevételi oldalainak fő arányai (2004)



A Dél-Dunántúli régió szempontjából a területi különbségek megjelennek abban is, hogy a helyi önkormányzatok összes bevételeinek megoszlásában a normatív támogatások és más állami támogatások ellenére is kisebb arányt képvisel a régió, mint a népességen belüli súlya (évente 1-2%-kal kisebb volt ez az arány). Még nagyobb az elmaradás a régió helyi önkormányzatainak helyi adóbe-

vételei szempontjából, ahol összes helyi adóbevétel százalékában a területi GDP arányához hasonlóan alakul a részesedése. (6-7% körüli)

A Dél-Dunántúli régió önkormányzatainak gazdálkodását a települések költségvetési adatainak tükrében részletesen is elemeztük. A saját bevételek összbevételen belüli részaránya szempontjából legkedvezőbb helyzetben lévő kistérségek a Dél-Dunántúlon a Sellyei, Szentlőrinci, Sásdi és Tamási kistérségek. (3. ábra)

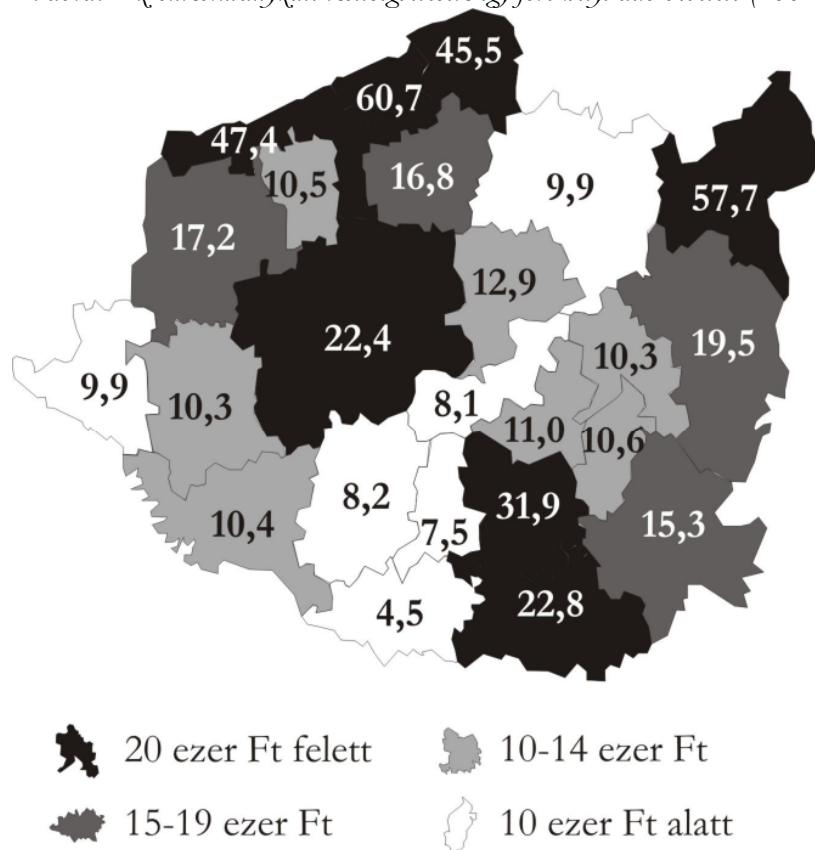
A saját bevétel leginkább tükrözi az önkormányzatok önálló gazdálkodásának és gazdasági szabadságának a lehetőségeit, mely alapján jelentősen differenciáltak a régió kistérségei, nem is beszélve a kistérségen belüli települési differenciákról, melyek ezeknél is nagyobbak. A legkedvezőtlenebb helyzetben lévő kistérségek, ahol a saját bevétel részaránya még a 10%-ot sem éri el.

A helyi adók a saját bevételeken belül tükrözik a települések gazdasági helyzetét, illetve az önkormányzatok helyi adópolitikáját is. Kistérségi szinten összegezve láthatjuk, hogy a kistérségek gazdasági helyzetével szoros kapcsolatban állnak a helyi adók saját bevételen belüli részarányai, ahol a legalacsonyabb részaránnyal jellemezhető kistérségek (Sellyei, Szigetvári, Bonyhádi) és a legjobb helyzetben lévők (Paksi, Balatonföldvári) arányai között akár 8-10 szerez különbségek is előfordulhatnak.

1. táblázat. Helyi adók részesedése az összes bevételből (2004)

Paksi kistérség	29,2%	Tamási kistérség	5,7%
Balatonföldvári kistérség	20,2%	Komlói kistérség	5,6%
Fonyódi kistérség	15,3%	Pécsváradi kistérség	5,5%
Pécsi kistérség	15,1%	Lengyeltóti kistérség	4,8%
Siófoki kistérség	14,3%	Barcsi kistérség	4,3%
Szekszárdi kistérség	11,1%	Szentlőrinci kistérség	4,2%
Kaposvári kistérség	10,7%	Sásdi kistérség	4,0%
Tabi kistérség	8,3%	Nagyatádi kistérség	3,9%
Siklói kistérség	8,0%	Csurgói kistérség	3,3%
Marcali kistérség	6,7%	Bonyhádi kistérség	3,2%
Dombóvári kistérség	6,6%	Szigetvári kistérség	2,5%
Mohácsi kistérség	5,9%	Sellyei kistérség	1,7%

4. ábra. Az önkormányzati költségvetések egy főre helyi adó bevétele (2004)



A Dél-Dunántúli régió önkormányzatainak gazdálkodását a régió szintjén elemezve láthattuk, hogy a régió viszonylag homogén képet mutat a saját bevételek összbevételen belüli arányát tekintve, de még az egy főre eső helyi adó bevételeinek nagysága alapján is, ahogy azt a többi régió-nál is tapasztalhattuk. Ugyanakkor már jelentős a területi különbség az egy főre eső összes bevétel szempontjából, de még inkább az egy főre eső összes kiadás vonatkozásában is. Ezek az adatok mutatják, hogy az önkormányzatok helyzetében a gazdálkodásuk anyagi feltételeit tekintve olyan különbségek tapasztalhatók, melyek a régió szintjén, de már a megyék szintjén sem egyenlítődnék ki és ezek jelentősen nehezítik is a térségi érdekegyeztetést és az együttműködést egyaránt. Mindezek a sajátosságok az önkormányzati gazdálkodásban arra is felhívják a figyelmet, hogy a gyengébb gazdasági helyzetben lévő települések és kistérségek a külső források megszerzésében és a központosított újraelosztásban inkább érdekeltek, mint az erősebb gazdasági pozícióval rendelkezők, akik saját forrásból is képesek a helyzetük változtatására. Ma még azt láthatjuk, hogy az egy főre jutó felhalmozási és tőkejellegű kiadások nagysága szerint a régió homogénebb képet mutat, ugyanakkor a felhalmozási és tőkejellegű kiadások aránya az összbevételen belül már jelentős eltéréseket mutat a régió három megyéje közül.

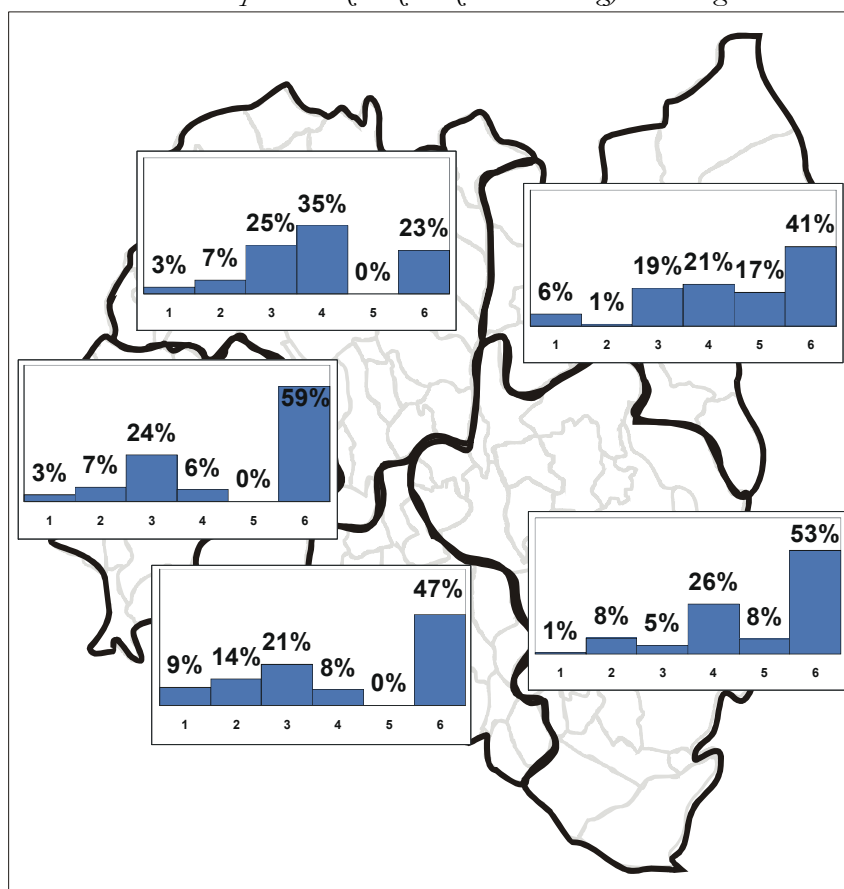
Az ágazati sajátosságok közül érdemes megemlíteni, hogy az egy főre jutó oktatási kiadások a régió szintjén homogén képet mutatnak, míg a kulturális, szórakoztatási és sportcélú kiadások a megyék közötti különbségeket tükrözik, hasonlóan az egy főre jutó egészségügyi kiadásokhoz. A régió-n belül, ahogy az várható volt, az egy főre jutó szociális kiadások mutattak legnagyobb eltéréseket a megyék és a kistérségek között is. E téren jelentős Baranya megye elmaradása, ahogy a köztisztasági és szennyvízkezelési kiadások egy főre jutó értékében is.

A kutatási időszakban a települések **térségi kapcsolataiban, szerveződéseiben bekövetkezett változások** elsősorban a kistérségeket érintették, igaz a folyamat már a kilencvenes évek közepé-

től elkezdődött. Ebben a folyamatban pozitív változás volt, hogy elindult a települések közötti kapcsolatrendszer fejlődése, ugyanakkor a fejlődés együtt járt egy bizonyos fokú szervezeti elburjánzással is. A jogi szabályozás is célul tűzte ki a közszolgáltatások, a térségi feladatellátás terén a hatékonyság biztosításának javítását, de a települési önkormányzatok finanszírozási problémái is egyre élesebben vetették fel a hatékonyság, méretgazdaságosság, kapacitáskihasználtság kérdéseit. A téma aktualitását és a szükséges változtatásokat az is befolyásolta, hogy az Európai Unió – bár a nemzeti önállóságot nem kívánja megsérteni – de ugyanakkor csak áttekinthető rendszerek fejlesztését tudja befogadni, támogatási politikájába bekapcsolni. Az EU alapelveiből adódóan, nagy önállóságot biztosít a tagországok számára a területi közigazgatás, a települési együttműködések terén. A települési összefogásokat, illetve az együttműködések kötelező vagy szabadon választott formáit a nemzetállamok hagyományai, az adott településszerkezet, a fejlettségi szint és nem utolsósorban a közösségi célokhoz, programokhoz való kapcsolódások, az ezekből fakadó célszerűségek határozzák meg. Ezért is vizsgáltuk a kistérségek helyzetét a változó szabályozások tükrében.

A megye önkormányzatainak költségvetési gazdálkodását elemezve a településtípusok szerinti vizsgálatot helyeztük a középpontba. Az látható volt, hogy a költségvetési bevételek növekedése szempontjából a már említett állami preferenciák, illetve pozitív diszkrimináció miatt 1995. évhez, mint bázisévhez viszonyítva a 2002. év bevételét a megye egészére 360% volt a növekedés, ennél kisebb mértékű volt a városokban (279%) és az 500 fő alatti községekben (262%), nagyobb volt a növekedés az 500-1000 fő népességű településeken és még inkább a 2000 fő feletti népességgel rendelkező községekben (567%).

5. ábra: A településhálózat szerkezete Tolna megye kistérségeiben

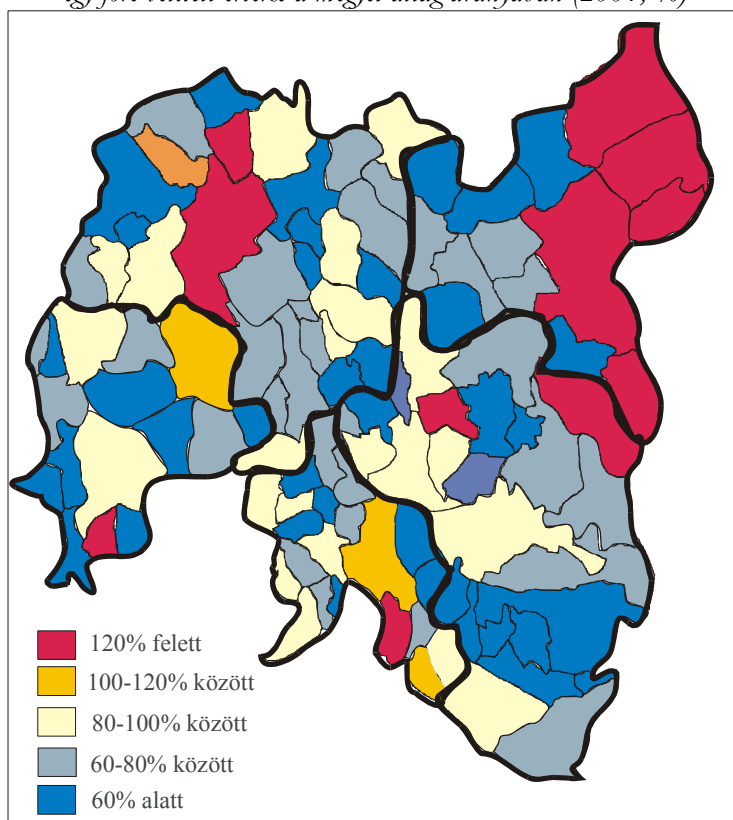


Jelmagyarázat: a kartogramoknál az oszlopok magassága az adott településkategórián élő népesség arányát fejezi ki. 1: 500 fő alatti települések; 2: 500-1000 fő közötti települések; 3: 1000-2000 fő közötti települések; 4: 2000-5000 fő közötti települések; 5: 5000-10000 fő közötti települések; 6: 10000 fő feletti települések.

A településtípusok viszonyában ez mindössze azt jelenti, hogy ahol nagyobb volt a növekedés, ott a kiadások reálértékének megőrzését inkább közelítette a költségvetés. Közismert, hogy a magyar önkormányzati szféra összességében is reálérték-vesztést szenvedett el, ha a pénzügyi szakirodalom alapján értékeljük az adatokat a fogyasztói árindexet figyelembe véve, akkor makrogazdasági szinten a kiadások tényleges volumenindex csökkenést mutatnak. (Becslések szerint ez kb. 8-10 % országosan.).

A megye települési önkormányzatainak fajlagos bevételei között jelentős különbségek vannak, melyek sokszor nem csak megyei, hanem kistérségi szinten is jelentkeznek. Paks és környékének kimagasló bevételei elsősorban a jóval magasabb helyi adóbevételekre vezethetők vissza. A vártnál valamivel kedvezőbb képet kapunk a Tamási kistérségben és rosszabbat a Szekszárdiban. A megye „középső harmadában” a Völgység északi részétől a Hegyháton keresztül húzódó térségekben nem találunk az átlag feletti bevételekkel rendelkező önkormányzatot. (6. ábra)

6. ábra: A települési önkormányzatok költségvetési bevételeinek egy főre vetített értéke a megyei átlag arányában (2001; %)



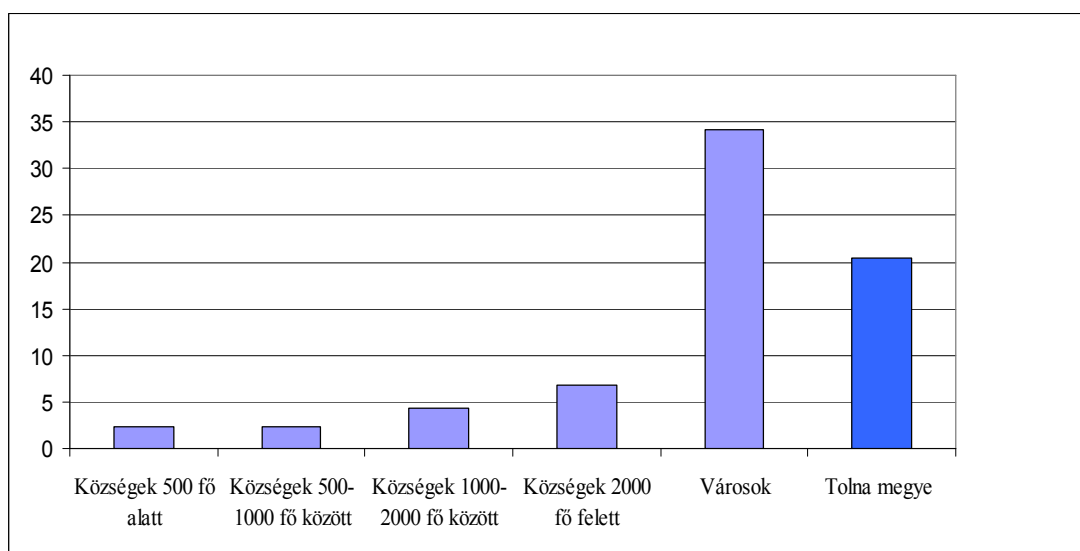
Forrás: Önkormányzati, közigazgatási, információs rendszer adatai alapján szerk.: László M. – Pirisi G. 2004

Nagyobb gondok nemcsak a számok tükrében, hanem a napi gyakorlatban is a városokban tapasztalhatók és az 500 fő alatti népességű településeken, legalábbis, ha a konfliktusok oldaláról vizsgáljuk a költségvetést (pl. képviselőtestületi viták, lakossági tiltakozások, intézményi beadványok, stb.). Az alkalmazott SZJA megosztás és SZJA kiegészítés is azt mutatja, hogy korrekciók miatt az SZJA aránya az összes bevételből a megye városaiban mindössze 16%, átlagosan viszont a megye egészére kimutatva 29%, ahol a forrás újraelosztásában az 500 fő alatti települések költségvetésében végül ez a bevételi forrás a legmagasabb arányú (41%).

Ennek ellenére az egy főre jutó bevételi forrás a legkisebb településeken egytizedét sem éri el a következő településméret egy főre jutó átlagos bevételének. A költségvetési szerkezetet elemezve és a településeken végzett interjúk alapján tapasztalhattuk, hogy a törvényekben alkalmazott egyenlőség, a településhierarchia megszüntetése a gyakorlatban a pozitív diszkrimináció ellenére is eltérő esélyeket jelent a települések számára a különböző méretű településeknél a forráshoz jutást, a forrásszerkezetet illetően, de még inkább a gazdálkodás önállósága és a fejlesztési lehetőségek szempontjából. Ma már az is látszik, hogy a támogatás legjobb esetben is a működés stagnálását eredményezheti, ugyanakkor sok esetben fékezi az együttműködési készséget és a térségi integrációt is.

A települések önálló gazdálkodásának egyik mérőszáma a helyi adó. A helyi adórendeletek megalkotása a sajátos gazdasági ösztönzésnek köszönhető a megye önkormányzatainak többségében, mivel bizonyítottan a saját forrás feltárásaként értékeli a központi kormányzat. Az egy főre jutó helyi adóbevételek 2002-ben csupán a városok esetében voltak magasabbak, mint a megyei átlag. Az aránytalanságokat jól mutatja, hogy a sorban második helyen álló, 2000 lakos feletti lélekszámú települések esetén az egy főre jutó bevétel a városok értékének mindössze 12%-át éri csak el. (7. ábra)

7. ábra: A helyi önkormányzatok helyi adóbevételei méretkategóriáként (2002; ezer Ft.)



Forrás: Önkormányzati, közigazgatási, információs rendszer adatai alapján
szerk.: László M. – Pirisi G. 2004

A normatíva aránya az összbevételen belül átlagosan és a városokban 24%, a településtípusok szerint az eltérést azzal a sajátossággal jellemezhetjük, hogy az 500 fő alatti településeknél csak 18%, míg az 1000-2000 fő népességű településeknél magasabb, mint a megye átlaga, azaz 29%. A másik két településtípus, nevezetesen az 500–1000 közötti és a 2000 feletti népességűeknek nincs eltérés a normatíva költségvetési arányát illetően. Az 1995-2002 közötti időszak egy főre jutó átlagos céltámogatása jól tükrözi a településtípusok eltérő helyzetét és a céltámogatás igénybevételének lehetőségeit. Ezen időszak alatt a legkedvezőbb támogatási helyzetet az 1000-2000 közötti népességgel rendelkező települések érték el, az időszak átlagában és gyakorlatilag majdnem minden évben. A 2002-es évben a 2000 fő feletti községek is idetartoztak, azaz az átlagosnál magasabb volt itt is az egy főre jutó céltámogatás összege. Mindezek mellett az 500 fő alatti települések nem képesek céltámogatást realizálni a megyei átlag szintjén, a helyzetük többoldalú elemzése és főként a közszolgáltatások ellátása valójában aktuális feladat úgy a települések szintjén, mint a

kistérségekben, bár valójában makro-politikai kérdés is ez a téma. A címzett támogatások jelentős arányban a városokat kedvezményezik, illetve azokat a feladatokat és méreteket, melyek a városok lehetőségeinek fejlesztésével függnek össze. Tolna megyében a címzett támogatásokat illetően színes képet kaptunk úgy a településtípusok szempontjából, hiszen 27 címzett támogatással finanszírozott projektet említettek az önkormányzatok az elmúlt tíz év alatt 21 településen, ebből kettő volt Szekszárdon (Babits Művelődési Ház rekonstrukciója és Garay Gimnázium, mely két intézmény megyei funkcióit illetően nem férhet kétség.).

A Tolna megyei települési önkormányzatok által elnyert cél- és címzett támogatások néhány adatát a 2. és 3. táblázatban foglaltuk össze.

2. táblázat: Tolna megyei települési önkormányzatok által elnyert céltámogatások (ezer Ft)

	Céltámogatás összege (1995-2002)	egy főre jutó összes céltámogatás	éves céltámogatás (2002)	Egy főre jutó céltámogatás (2002)
Szekszárdi kistérség	1 978 343	21,35	737 224	7,96
Bonyhádi kistérség	707 807	21,93	278 204	8,62
Dombóvári kistérség	207 704	5,63	1 899	0,05
Paksi kistérség	1 598 316	31,15	891 906	17,38
Tamási kistérség	35 918	0,79	24 453	0,54
Tolna megye	4 528 088	17,51	1 933 686	7,48

Forrás: Önkormányzati, közigazgatási, információs rendszer adatai alapján szerk.: László M. – Pirisi G. 2004

3. táblázat: Tolna megyei települési önkormányzatok által elnyert címzett támogatások (ezer Ft)

	Összes címzett támogatás (1995-2002)	Egy főre jutó címzett támogatás (1995-2002)	Éves címzett támogatás (2002)	Egy főre jutó címzett támogatás (2002)
Szekszárdi kistérség	95592	1,03	0	0,00
Bonyhádi kistérség	13375	0,41	0	0,00
Dombóvári kistérség	129077	3,50	117777	0,02
Paksi kistérség	0	0,00	0	0,00
Tamási kistérség	908571	20,01	486261	10,71
Tolna megye	1146615	4,43	604038	2,34

Forrás: Önkormányzati, közigazgatási, információs rendszer adatai alapján szerk.: László M. – Pirisi G. 2004

A támogatások megoszlása abból a szempontból is érdekes lehet, hogy a támogatási források a lakosság mekkora hányadát érintik. Ebben a tekintetben is nagy különbségek alakultak ki bizonyos kistérségek között, elég, ha a Tamási kistérség 39%-os arányát a megyei átlaggal, vagy az ebben a tekintetben legjobban teljesítő Szekszárdi kistérséggel összevetjük. (4. táblázat). A kistérségek hátrányos helyzete itt is kézzel fogható, hiszen míg a lakosságnak mindössze 26%-a, addig a településeknek mintegy 60%-a nem részesült ebben az időszakban céltámogatásban.

4. táblázat: Céltámogatásban részesült települések száma az egyes kistérségekben (1995-2002)

	Céltámogatásban részesült			Céltámogatásban nem részesült		
	A települések száma	Lakosság	Aránya a kistérség összlakosságából	A települések száma	Lakosság	Aránya a kistérség összlakosságából
Szekszárdi kistérség	14	79852	86%	12	12801	14%
Bonyhádi kistérség	9	24613	76%	12	7670	24%
Dombóvári kistérség	5	26993	73%	11	9910	27%
Paksi kistérség	8	40953	80%	6	10357	20%
Tamási kistérség	11	17825	39%	20	27588	61%
Tolna megye	47	190236	74%	61	68326	26%

*Forrás: Önkormányzati, közigazgatási, információs rendszer adatai alapján
szerk.: László M. – Pirisi G. 2004*

A címzett támogatások (5. táblázat) esetében természetesen jóval kevesebb a kedvezményezett település és kisebb a lakossági arány is. Dombóvár és Bonyhád által egy-egy alaklommal elnyert támogatás a kistérség lakosságának 40-60%-át érinti. Tamási térségének kedvezőtlen helyzete itt is megmutatkozik, mind a projektszám, mind a lakossági arány alacsony, igaz, hogy a támogatási összeg magas volt.

5. táblázat: Címzett támogatásban részesült települések aránya az egyes kistérségekben (1995-2002)

	Címzett támogatásban részesült			Címzett támogatásban nem részesült		
	A települések száma	Lakosság	Aránya a kistérség összlakosságából	A települések száma	Lakosság	Aránya a kistérség összlakosságából
Szekszárdi kistérség	4	38771	42%	22	53882	58%
Bonyhádi kistérség	1	15319	47%	20	16864	52%
Dombóvári kistérség	1	21848	59%	15	15055	41%
Paksi kistérség	0	0	0%	14	51310	100%
Tamási kistérség	2	13296	29%	29	32117	71%
Tolna megye	8	89234	35%	100	169228	65%

*Forrás: Önkormányzati, közigazgatási, információs rendszer adatai alapján
szerk.: László M. – Pirisi G. 2004*

Általában a településtípusok szempontjából az a vélemény fogalmazódott meg az önkormányzatok megalakulása óta, hogy a korábban és ma is térségi funkciókat ellátó városok, illetve települések és főként a kisvárosok finanszírozási problémái az önkormányzati finanszírozás neuralgikus pontjai. Tolna megyében ez a probléma már a megyeszékhely szempontjából is felmerül. A méreteikhez képest jelentős intézményhálózattal rendelkező településeken a fenntartás és működtetés sok bizonytalanságot okoz, amit nem képes kompenzálni sem az átadott pénzeszközök súlya, sem a támogatások elosztási rendszere. A megye városait tekintve hasonló a helyzet, mint országosan,

vagyis a sajátos működési bevételek és a támogatások súlya nem is jelentősebb, mint a községek-nél ezen bevételi források forrásszerkezeten belüli aránya.

Az önkormányzatok gazdálkodását a kistérségek viszonyában is elemeztük, bár az önkormányzati gazdálkodás szabályozási mechanizmusa és együttműködés módja, illetve ösztönzése nem igazán vetette fel az eddigiekben az ilyen irányú elemzések szükségességét. Néhány tételt mégis érdemes kiemelni az önkormányzatok gazdálkodásában. Az 1995-2002. évek közötti időszak elemzése alapján az egy főre jutó átlagos bevétel sorrendje a kistérségekben:

1. Dombóvári kistérség
2. Szekszárdi kistérség
3. Tamási kistérség
4. Paksi kistérség
5. Bonyhádi kistérség

Természetesen a kistérségek átlagos adatai a kistérségen belüli eltéréseket nem tudják kezelni, kiegyenlíteni, hiszen minden önkormányzat elkülönült gazdálkodást folytat a gyakorlatban. Mégis azt mondhatjuk, hogy a térségi kohézió és együttműködés hatással van az önkormányzatok helyzetére, nemcsak a forrásszerzés területén, hanem a hatékonyság, a méretgazdaságosság terén is. Ugyanezt a sorrendet mutatja az SZJA összes bevételen belüli aránya is a kistérségek között, kivéve, hogy e szempontból a Bonyhádi kistérség és a Paksi kistérség helyet cserélt. A kistérségek sorrendjét a helyi adó és az egy főre jutó helyi adó változtatja meg jelentősen. Úgy a helyi adóból származó bevétel nagysága, mint az egy főre jutó helyi adó bevétele alapján a sorrend a kistérségek között:

1. Paksi kistérség
2. Szekszárdi kistérség
3. Bonyhádi kistérség
4. Dombóvári kistérség
5. Tamási kistérség

A normatív támogatás abszolút összege alapján a sorrend a kistérségek között:

1. Szekszárdi kistérség
2. Paksi kistérség
3. Tamási kistérség
4. Dombóvári kistérség
5. Bonyhádi kistérség

A normatív hozzájárulás bevételi szerkezeten belüli arányát tekintve megváltozik a sorrend:

1. Dombóvári kistérség
2. Tamási kistérség
3. Szekszárdi kistérség
4. Bonyhádi kistérség
5. Paksi kistérség

Az eltérő sorrend a különböző szempontok alapján a kistérségek között is összefügg a népesség számával és összetételével, a népességen belül az egyes korcsoportok arányával, az intézmények számával és az ellátottak számával, arányával, illetve az intézmények kapacitáskihasználtságával, a kistérségekhez tartozó települések településtípus szerinti összetételével, a települések jövedelem-

termelő képességével, a települések adóviselő képességével és adóerő-képességével, a települések olyan sajátosságaival, melyekhez központi támogatások – akár pl. vis major támogatások – is tartoznak, a kedvezményezett települési kör besorolásával, stb. és természetesen a települések pályázati aktivitásával és a különböző pályázati forrásokhoz történő hozzájutással. Mindezen tényezők mellett – különösen az interjúk során tapasztalhattuk, a helyi társadalom belső kohéziója, valamint a helyi és a térségi együttműködés készsége is befolyásolja a gazdálkodást, leginkább a forrásszerzési aktivitást és végül a közös cselekvés révén a gazdálkodás hatékonyságát is.

A kistérségek közötti sorrendet még az is meghatározza, hogy a működési kiadások milyen módon determinálják a helyi költségvetéseket, ez pedig a az intézményi ellátottság mellett a vállalt feladatok mennyiségét és minőségét is tükrözi. Az önkormányzatokról szóló törvény ugyanis kimondja, hogy a feladatokat, melyekkel a törvény széleskörűen felruházta az önkormányzatokat, a települési önkormányzat maga határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően – mely feladatokat milyen mértékben és módon lát el. A jelenlegi szabályozás keretei között (az elhúzódott közigazgatási és államháztartási reform miatt is) – a pénzügyi ösztönzők alkalmazásával a kistérségi együttműködés újabb lehetőségei és formái jönnek létre, bár az együttműködés lehetőségeit eddig is eltérő mértékben használták ki a kistérségek, melyek hatása, mint azt a gazdálkodás néhány adata alapján kialakult sorrend is mutatja.

3. Önkormányzati gazdálkodás és a kistérségi együttműködés – ösztönzés és/vagy kényszer?

Megvizsgáltuk, elemeztük a 65/2004. (IV. 15.) Kormányrendelet (TR.) hatására létrejött kistérségi társulási megállapodásokat teljeskörűen két megyében. Megállapíthattuk, hogy a társulási megállapodások szerkezete gyakorlatilag azonos minden kistérségben, leképezi a törvény szövegét. Bár a gyakorlatban egyre több feladatot átvállaltak a kistérségek az önkormányzatoktól, gyakran tapasztalható, hogy a szervezetek a feladatvállalásoknál elsősorban a forrásszerzést tekintik elsődlegesnek és saját szervezetük létének igazolását, vagyis a helyi és térségi sajátosságok még ennél az együttműködési formánál is gyakran háttérbe szorulnak.

A társulási megállapodásokban szereplő feladatok is tükrözik, hogy mely területeken tudnak úgy együttműködni a települések, hogy közben a fennálló intézményi struktúra változatlan maradhat.

A társulás feladatainak meghatározása során célszerű, ha a társulások teljesítőképségük szerint határozzák meg a tevékenységi köröket, és a feladatok kiválasztásánál nem a mennyiségre, hanem a hatékonyságra, illetve a színvonalas feladatellátásra törekszenek.

A többcélú kistérségi társulásoknak nyújtandó támogatás feltételeként a TR. csupán a közszolgáltatási és területfejlesztési funkciók ellátásának területén határozza meg a kistérséghez tartozó települések együttműködését, **nem indokolt** ebből a szempontból **a megállapodás államigazgatási feladatokkal történő kibővítése, bár jogszabály e megoldást sem tiltja.**

A volna megyei többcélú társulások általánosságban az alábbi feladatok ellátásában állapodtak meg:

1. Köznevelési feladatok szervezése és ellátása:

- óvodák és általános iskolák fenntartása. (A többcélú társulások azonban nem közvetlenül tartják fenn az óvodákat és az általános iskolákat, hanem az ún. mikrotérségi társulások útján. Ez azt jelenti, hogy az ilyen intézmények fenntartása csak formálisan tartozik a többcélú társulások feladatkörébe, ezt a feladatot lényegében a már működő intézményi társulások látják el továbbra is.)
- pedagógiai szakszolgálat működtetése.

2. Szociális és gyermekjóléti alapellátás:

- személyes gondoskodás körébe tartozó szociális alapellátási formák. (A Tamási és Simontornya Városkörnyéki Önkormányzatok Többcélú Kistérségi Társulása nem rendelkezik szociális feladat közös ellátásáról. A legtöbb ilyen típusú feladat közös ellátásában a szekszárdi kistérség települései állapodtak meg: házi segítségnyújtás, családsegítés, speciális alapellátási feladatok, gondozási központ működtetése, családok átmeneti otthonának működtetése, hajléktalan szálló működtetése.)
- személyes gondoskodás keretébe tartozó egyes gyermekjóléti alapellátások. (A paksi kistérség társulása csak a gyermekjóléti szolgálat működtetését látja el, a többi kistérségben az említett ellátási formán túl a gyermekek napközbeni ellátását és a gyermekek átmeneti gondozását is a társulás látja el.)

3. Egészségügyi alapellátások:

- A vizsgált társulások többsége csupán a hétközi és hétvégi központi háziorvosi ügyelet közös szervezését és fenntartását vállalta, illetőleg elvétve az iskolaegészségügyi ellátást.
- A szekszárdi kistérségi társulás megállapodása ugyan célul tűzte ki a egyes egészségügyi ellátások (háziorvosi és házi gyermekorvosi ellátás, fogorvosi alapellátás, az ezekhez kapcsolódó ügyeleti ellátás, védőnői ellátás és az iskolaegészségügyi ellátás) fenntartását, azonban a társulásra mindössze az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátás koordinálását ruházták át.

4. Területfejlesztési feladatok tekintetében a kistérségi társulások:

- ellátják a kistérségi fejlesztési tanács feladatait,
- vizsgálja és értékeli a kistérség társadalmi, gazdasági és környezeti helyzetét, adottságait;
- kidolgozza és elfogadja a kistérség területfejlesztési koncepcióját, illetve ennek figyelembevételével készített területfejlesztési programját, ellenőrzi azok megvalósítását;
- pénzügyi tervet készít a területfejlesztési programok megvalósítása érdekében;
- a kistérségi területfejlesztési program figyelembevételével előzetesen véleményt nyilvánít a meghirdetett központi és regionális pályázatokra az illetékességi területről benyújtott támogatási kérelmekkel kapcsolatban, feltéve ha ez a jogkör a pályázati felhívásban is szerepel;
- megállapodást köthet a helyi önkormányzatokkal, az önkormányzati társulásokkal, a megyei területfejlesztési tanáccsal és a regionális fejlesztési tanáccsal a saját kistérségi fejlesztési programjai finanszírozására és megvalósítására;
- véleményt nyilvánít a megyei, illetve regionális fejlesztési koncepciókról, programokról, különösen azoknak a kistérség területét érintő intézkedéseit illetően;

- közreműködik a kistérségben kialakult társadalmi, gazdasági és foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésében;
- koordinálja a kistérségben működő társulások és más - a területfejlesztésben érdekelt - szervezetek együttműködését, együttműködik az állami és civil szervezetekkel stb.

A vizsgált társulási megállapodások konzekvensen átveszik a Tft. 10/F. § (1) bekezdésében felsorolt rendelkezések többségét.

5. Egyéb feladatok:

- szekszárdi kistérség: könyvtári feladatok közös szervezése, hulladékgyűjtés és kezelés közös szervezése, a társulás és tagjai közbeszerzéseinek elősegítése, belső ellenőrzési feladatok, közös építési szabályzatok és településrendezési tervek készítésének elősegítése, a kistérség közigazgatási ügyintézésének elősegítése.
- völgyesi kistérség: belső ellenőrzési feladatok.
- tamási-simontornyai kistérség: belső ellenőrzési feladatok.
- dombóvári kistérség: szelektív hulladékgyűjtés szervezése, útkezelői feladatok ellátása, a társulás és tagjai közbeszerzéseinek elősegítése, belső ellenőrzési feladatok, kistérségi ügyintézési és ügyfélszolgálati iroda létrehozása és működtetése, közművelődési feladatellátás szervezése, könyvtár-ellátó szolgáltató rendszer létrehozása, bűnmegelőző és drogreprevenációs tevékenység szervezése, nemzeti és etnikai kisebbségek kistérségi érdekképviselése, sportrendezvények szervezése, a tűzoltóság, katasztrófavédelem és a polgári védelem térségi jellegű feladatellátásának összehangolása.

A tolna megyei kistérségek társulási megállapodásai mind szerkezetükben, mind tartalmukban szinte azonosak. Amit tehát hiányolhatunk az egyikből, az hiányolható a többiből is. Többek között ebben a körben alábbiakra gondolunk:

- a pénzügyi-ellenőrzési bizottságon kívül egyéb bizottságok létrehozása (pl. a mikrokörzetekkel foglalkozó bizottságok),
- elnökséget azokban a kistérségekben sem hoztak létre, ahol ennek a jogszabályi feltételei fennállnak (az elnökségre a tanács feladatokat ruházhat át, ezzel egyfajta tehermentesítés következhet be),
- lakossági kapcsolatok szabályozása (tájékoztatás, döntés-előkészítésbe történő bevonás stb.),
- a társulások viszonya más, hasonló célú társulásokkal, illetve nemzetközi kapcsolatai,
- célszerű lehet, ha a társulási tanácsnak van saját szervezeti és működési szabályzata, erre a tényre indokolt utalni a társulási megállapodásban is.

Mindezek ellenére a megállapodások vonatkozó jogszabályok előírásainak megfelelnek, de korrekciójuk valószínűleg szükségessé válik, vagy a működési tapasztalatok okán, vagy a változó jogszabályi környezet következményeként.

Összességében a változásoknak lényeges előnye abban mindenképpen megfogalmazható, hogy ma már szélesebb szakmai és társadalmi támogatottságot kap az a vélemény, hogy az Ötv.-ben foglalt feladatokat nem szükségszerű, hogy önállóan oldják meg az önkormányzatok, és ez nem sérti/nem sértheti az önkormányzati alapjogokat. Persze az önkormányzati alapjogokat még ma is sokan értelmezik úgy, hogy a legkisebb községeknek is önállóan kell ellátnia a feladatokat (Ötv. 8. § 4.) és az ehhez szükséges költségvetési fedezetet is biztosítani kell részükre. A nemzetközi tapasztalatok is igazolják, hogy a „gondoskodni köteles” feladatellátás társulásban is teljesíthető kötelezettség.

A nonprofit szervezetek és a települési önkormányatok viszonya

A kutatás során a helyi együttműködés és kapcsolatok terén – Tolna megyében – vizsgáltuk a lakosság, az önkormányzatok és a civil szféra kapcsolatának sajátosságait. A kérdés azért is lényeges, mert a szolgáltatásszervezés alternatíváit és annak megvalósulását, de a területi és települési különbségeket és a napjainkban legfontosabbnak tartott forrásszerzést is befolyásolja.

Vizsgáltuk a megye helyi önkormányzatainak költségvetését, ahol megállapíthattuk, hogy a megye az önkormányzati bevételekből való részesedésnél a bevételi források fő típusait tekintve gyakorlatilag mindenütt kisebb részesedéssel rendelkezik, mint ami a népességen belüli aránya alapján elvárható lenne. Ez azt is jelenti, hogy az önkormányzati szféra gazdasági jelentősége kisebb, mint a többi megyében. Magyarázható ez a megye település szerkezetével, az önkormányzati finanszírozás mechanizmusával, valamint a területi és települési különbségek kezelésére alkalmazott módszerek és eszközrendszer sajátosságaival is. Megállapíthattuk tehát, hogy az állami támogatási rendszer, bármennyire is kedvezményezi a a jövedelemelosztás során a községeket, nem képes a forrásokból olyan mértékben támogatni a településeket, hogy az a települések költségvetési szerkezetében is lényeges változásokat eredményezzen. Mindez megnehezíti az önkormányzatok tevékenységét és mindennapi munkáját, de a legnagyobb gond, hogy a szándékok és célkitűzések, valamint a források ellenére sem csökkennek a területi és települési különbségek. E téren is fennáll pl. a főváros jövedelem koncentrációja.

Empirikus vizsgálataink során kiemelten kezeltük a helyi társadalom véleményét a településfejlésről.

A nonprofit szervezetek jelentős része települési szinten működik, az alulról jövő kezdeményezéseket képviseli. Így legfőbb stratégiai partnerei a települési önkormányzatok. A szektor szervezetei az önkormányzatok számára jelezhetik a településen lakók társadalmi igényeit, problémáit, szükségleteit. Eszközéül szolgálhatnak helyi problémák feltárásának, megoldásának, segítséget nyújthatnak az egyes szakpolitikai kérdésekben.

Az önkormányzatok és a civil szervezetek számára a rendszerváltozás óta eltelt másfél évtized elegendőnek bizonyult arra, hogy rájöjjenek együttműködésük fontosságára, és sikerességére. Egymásra találásuk mindkét fél érdeke. Valamint az önkormányzatok számára törvény¹ mondja ki a helyi társadalom közösségeinek támogatását. E mellett hasonlóan fontos a nonprofit szervezetek

¹ 1990. évi LXV. számú a helyi önkormányzatokról szóló törvény

önkormányzati szövetségekbe, társulásokba való bevonása, hiszen a térségfejlesztésben elengedhetetlenül fontos szerepet töltenek be ezek a települési kapcsolatok. Azonban bármennyire ismert a két szektor egymásra utaltsága, az önkormányzatok csak lassan válnak nyitottá a civilek felé.

Az önkormányzatok feladatai az évek során folyamatosan gyarapodtak, azonban az erre rendelkezésre álló pénz nem nőtt, hanem csökkent. Az anyagi forráshoz képest túlméretezett a feladatok köre (GÁSPÁR M. 1999). Ezért kézenfekvő megoldás lenne ezeket a feladatokat átadni olyan civil szervezeteknek, akik képesek megoldani őket. Hiszen ha a nyugati példákat nézzük, akkor a nyolcvanas évek végén az állam megkezdte kivonulását a jóléti ellátási szférából és ezeket a szerepeket átadta a civil szervezeteknek. Ezt a nyugat-európai országok azért tehették meg mert a civil szektor igen erős, hagyományokkal rendelkezik, és rábízhatók ezek a feladatok (KATONA P. 1999).

Tolna megyében az önkormányzatok által önállóan vagy társalapítóként létrehozott működő alapítványok száma 107, amely leginkább az 1000 fő feletti községekben és a városokban jellemző. Közhasznú társaságok esetében ugyanezeket az adatokat megvizsgálva nagyon kis számot kapunk, legmagasabb értéket az 1000 fő alatti községekben figyelhetünk meg. Az önkormányzatok által alapított közhasznú társaságok száma a Dél-Dunántúl területén hasonló értéket mutat. Az önkormányzattal szerződéses jogviszonyban lévő nonprofit szervezetek száma 70, ez a megye szervezeteinek a 6%-át teszi ki, amely alacsony érték, de hasonló jelenség figyelhető meg az egész ország területén.

Az önkormányzatok együttműködésének kulcsa az egymás iránti bizalom és a partnerség. Ez elengedhetetlen feltétele annak, hogy az önkormányzat egyenrangú félként tudja kezelni a harmadik szférát.

6. táblázat: A szerződéses viszonyban lévő nonprofit szervezetek megoszlása településtípus szerint (%)

Megye, régió, ország	Főváros	Fővárosi kerület	Megye-székhely	Többi város	Község 1000 fő felett	Község 1000 fő alatt	Összesen
Tolna			18,6	24,3	35,7	21,4	100
Dél-Dunántúl			9,5	16,7	29,5	44,3	100
Magyar-ország	7,7	10,7	6,7	21,8	29,2	23,9	100

Forrás: KSH, Nonprofit szervezetek Magyarországon

Gyakran a szervezetekkel szembeni bizalmatlanság, az ismeretek hiánya jellemzi az önkormányzatokat, és ez lesz a legfőbb gátja a két szektor közötti együttműködés sikerességének.

Tolna megyében 11 önkormányzat nyújtott be közös pályázatot a civil szervezetekkel, az önkormányzatok 10,2%-a. Schol az országban nem ér el ilyen magas mértéket az együttműködés mértéke. A pályázásokon kívül legtöbbször a pályázatok előkészítési szakaszában a lakossági fórumok megszervezésében, ajánlások elkészítésében kérik segítségüket.

A megyében a nonprofit szféra közel fele részesül önkormányzati támogatásban. A támogatásban részesült szervezetek közel 60%-a eseti támogatást kap közel 20%-uk pályázat útján, 15%-uk többféle és ismeretlen formában kap támogatást. A támogatásban részesülő szervezetek 65%-a egyesület, 30%-a alapítvány a fennmaradó részen az érdekvédő szervezetek és a közhasznú társaságok osztoznak. Tevékenységi körök alapján legnagyobb támogatásban a sport, kultúra, szabad-

idő, hobbi célú nonprofit szervezetek részesülnek. Meglepően kevés a környezetvédelmi, kutatási, nemzetközi kapcsolatok, és szakmai szervezetek működésének segítése.

7. táblázat: Az önkormányzati pénzügyi támogatásban részesült nonprofit szervezetek száma a támogatás formája és megyék, régiók szerint

Megye, régió, ország	Saját alapítású szervezetnek	Szerződéses viszony alapján	Eseti támogatás	Pályázat útján	Többféle és ismeretlen formában	Összesen
Baranya	19	34	329	197	182	761
Somogy	20	10	383	33	244	690
Tolna	32	31	323	100	80	566
Dél-Dunántúl	71	75	1035	330	506	2017
Magyarország	652	680	7488	2993	3201	15014

Forrás: KSH, Nonprofit szervezetek Magyarországon

A partnerség létrejöttének alapját képezi a civil szervezetek érdekképviselésének kialakulása. Ennek egyik lehetséges és működő formája a Civil Kerekasztalok felállítása.

Pakson és Szekszárdon Civil Kerekasztal működik. A Paksi Kerekasztal a Művelődési Központban székel, észrevételeik alapján az önkormányzat lehetőségeihez képest, támogatja a társadalmi szervezetek munkáit.

Szekszárdon Civil Konceptiót hoztak létre, melynek értelmében a közgyűlés együttműködési megállapodást kötött a Szekszárdi Civil Kerekasztallal. Az együttműködés keretében az önkormányzat térítésmentes megjelenést biztosít a szervezeteiknek a Szekszárdi Vásárnap Önkormányzati lapban. Közösségi teret biztosít számukra. Elősegíti kapcsolatainak kialakulását a település partner- és testvérvárosi szervezeteivel. Meghívást kapnak a képviselők a közgyűlés és a bizottságok nyilvános üléseire, ahol tanácskozási joggal vehetnek részt. Az önkormányzat pályázati alapot hoz létre annak érdekében, hogy megkönnyítse a civilek részvételét más pályázatokon, valamint a szektorra vonatkozó pályázatok kiírásánál és elosztásánál véleményezési jogot kapnak. Szervezeteik az önkormányzat át nem ruházható hatáskörébe nem tartozó feladatokat szükség szerint átválthatják, illetve azokhoz segítséget nyújthatnak.

Az önkormányzat és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolattartás és egyeztetés legegyszerűbb módja, ha az önkormányzat civil referenst alkalmaz. Azonban ez még kevésbe elterjedt Tolna megye területén, elsősorban a nagyobb városokban (Dombóvár, Paks, Szekszárd) foglalkoztat az önkormányzat civil referenst. Főállásban való alkalmazása nagyon ritka, a településeken általában felvett feladatként töltik be a szerepkört. Dombóvárnak például főállású referense van erre a feladatra, aki kapcsolatot tart fenn a város egyesületeivel, alapítványaival. Közvetíti a polgárok és a segíteni tudók között az információkat.

A Tolna Megyei Civil Szolgáltató Központ a Városi Mentálhigiénés Műhely közösségi szolgáltatásának egyike. A Műhely 2003-ban nyerte el a megyei civil koordinációs feladatok ellátására meghirdetett pályázatot és a Miniszterelnöki Hivatal erre a célra elkülönített 3,5 millió forintos támogatását. A Tolna Megyei Civil Szolgáltató Központ megalakulása előtt a Gyermek és Ifjúsági Közalapítvány által működtetett Civil Ház töltötte be ezt a feladatot. A Városi Mentálhigiénés Műhely 1990-ben jött létre 1998 óta kiemelt közhasznú minősítést szerzett társadalmi szervezet. A Tolna Megyei Civil Szolgáltató Központ mellett személyes programokat is működtet:

- SOS Leiki Elsősegély Telefonszolgálat,
- „Őszinte szó” lélekvédő és társkereső szolgálat,
- „Újra Dolgozom” munkahelykereső szolgálat.

A központ fő célja a szektorfejlesztés, az állampolgári öntevékenységen és társadalmi önszerveződésen alapuló, nonprofit, önszolgáltató és közhasznú közösségek szervezeteinek segítése, fejlesztése újabbak létrejöttének segítése. A Szolgáltató Központ tevékenységével elsősorban az alulról jövő szerveződések – mint az alapítványok és egyesületek, be nem jegyzett közösségek – célozza meg, de szívesen fogad minden más a szférába tartozó nonprofit szervezetet.

A Központ fő tevékenységei:

- Az információ áramlásának biztosítása, amelynek érdekében honlapot működtet, melyen minden aktuális hír megtalálható.
- Havi hírlevelet adnak ki, amelyben a társadalmi szerveződések lehetőséget kapnak a bemutatkozásra, programjaik hirdetésére, valamint praktikus ismeretek megszerzésére. E mellett a nyáron a Szekszárdi Főiskola hallgatóinak bevonásával teljes szektorkutatásba kezdenek a megye területén. A kutatás arra keresi a választ, hogy a megyében hány működő civil kezdeményezés létezik és milyen fejlettségi szinten. Hiszen ezen ismeretek birtokában tudnak hasznos és célorientált programokat szervezni számukra.
- A hasznos információk áramoltatásának elengedhetetlen feltétele a megyében működő szervezetekkel való kapcsolatfelvétel. A Szolgáltató Központ ennek érdekében olyan adatbázis létrehozására törekszik, amely lefedi az egész megyét, és amely egyedülálló a maga nemében, hiszen a megyében eddig nem készült el ilyen adatbázis. A táblázat az eddig beérkezett civil szervezetek adatait tartalmazza.

8. táblázat: Civil szervezetek Tolna megyében, szervezeti forma alapján

Kistérségek	Egyesület	Alapítvány	Klub	Érdekszövetség
Bonyhád	12	10	1	-
Dombóvár	20	7	-	-
Paks	21	19	1	-
Szekszárd	70	40	3	5
Tamási	16	13	1	1
Összesen	139	89	5	6

Forrás: Tolna Megyei Civil Szolgáltató Központ, 2004. márciusi adatnyilvántartás

- Képzések szervezése és lebonyolítása, melynek keretében közösségi és személyre szóló programokat is indítanak, konferenciákat rendeznek.
- Érdekvédelem, jogi, pénzügyi, nonprofit menedzsment tanácsadás. Cél a piaci és az állami szektor mellett a civil szektor egyenrangúvá válása, egy civil szövetség létrehozása, a társadalmi, civil kontroll biztosítása. A társadalmi-gazdasági fejlődést csak úgy tarják elképzelhetőnek, ha ez a három szektor együtt tud gondolkodni, és egyforma súllyal vesz részt a döntési mechanizmusokban. Azonban a szféra érdekképviselőinek kérdése igen bonyolult. Véleménykialakítási rendszerre van szükség, hogy ne fordulhasson az elő, hogy egyes emberek véleményei tűnjenek úgy, mint a szféra érdekei.
- Pályázatfigyelés. Az aktuális pályázati forrásos ismertetése, mind az internetes honlapon, mind a Hírlevélben.
- Internet hozzáférési, fénymásolási, email elérhetőség, fax lehetőség biztosítása az erre igényt tartó civil szervezetek számára.

A Szolgáltató Központ példás együttműködést épített ki az Szekszárd város önkormányzatával, a megyei önkormányzattal. Az intézménnyel közös projekt kidolgozására készülnek, melynek vizsgálata a civil érdekképviselő kialakítására irányul, illetve annak kutatása, hogy az érdekképviselő milyen módon működik más megyékben. Hasonlóan jó ez együttműködés a Szekszárdi Kistérségi Társulással. A központ minden kistérségben rendelkezik al-központtal, ezek székhelye Paks, Bonyhád, Dombóvár, Tamási.

A helyi kapcsolatok elemzése, ahol a területi és települési sajátosságokat próbáljuk feltárni, azért is fontos területe a társadalomföldrajzi kutatásoknak, mert ennek során nemcsak a lakosság köz-szükségletekkel való ellátását befolyásoló tényezőket tárjuk fel, hanem a társadalmi problémák, nevezetesen a társadalmi egyenlőtlenségek, a társadalmi kirekesztettség kérdései is a figyelem középpontjába kerülhetnek/kerültek. Az elmúlt időszakban számos kutatás igazolta és a jelen kutatás is megerősítette, hogy a társadalmi-gazdasági hátrányok legnagyobb hányada területi metszetben jelenik meg, amelynek alapját az képezi, hogy a térség – mint sajátos adottságokkal rendelkező dimenzió – önmagában is képes kedvező és/vagy kedvezőtlen helyzet vagy folyamatok előidézésére. Azokban a térségekben, településeken, ahol a gazdaság fejletlen, magas a munkanélküliségi ráta, valamint jelentősek a lakosság kulturális és etnikai különbségei az önkormányzatok is nehéz helyzetben vannak, gyakran a támogatásokat sem tudják igénybe venni a saját forrás hiánya, vagy éppen a pályázatokhoz szükséges hozzáértés, szakértelem miatt.

A leszakadó térségek, kistérségek és települések tipikusan a társadalmi kirekesztődés terei. Úgy tűnik eddigi kutatásaink alapján, hogy bár a problémával hazánk valamennyi régiójában találkozunk, a Dél-Dunántúlon és megyéiben, de gyakorlatilag minden régióban megtaláljuk a régió-specifikus tényezőket. Ahogy már az eddigiekben is említettük, a Dél-Dunántúlon a társadalmi peremhelyzet kialakulásában meghatározó szerepet játszik az aprófalvas településszerkezet, valamint a községek relatív és abszolút értelemben is fennálló elzártsága és a roma etnikum egyes térségekben való felülreprezentáltsága. Mindezek a régióban társulnak az alacsony iskolai végzettség és a közlekedési peremhelyzet okozta problémák kumulatív hatásával. Valószínű, hogy nem véletlen a Dél-Dunántúli Regionális Civil Fórum (DDRCF) feladatai között annak megfogalmazása, hogy a széleskörű feladatrendszerben kiemelésre került a helyi/térségi szereplőkkel való kapcsolattartás az egyenrangú, partnerségi viszonyok kialakítása céljából, a működőképes civil fórumok kialakítása kistérségi szinteken is, valamint a szakmai háttér biztosítása a vélemények formálásához és a civil partnerségi viszonyok fejlesztéséhez. Valójában az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatoknál egyaránt számítanak a nonprofit szervezetek tevékenységére és egyre intenzívebben bevonják azokat a közszolgáltatási feladatok ellátásába is. A régió kistérségeit vizsgálva a civil aktivitás igen vegyes képet mutat, mely az érdekérvényesítésben a terület- és településfejlesztés terén is megmutatkozik.

Közszolgáltatások és településen belüli kapcsolatrendszerek

A kutatás során az eddigi kérdésekkel összefüggésben foglalkoztunk még a területfejlesztés, településfejlesztés, terület- és településrendezés, illetve a közszolgáltatások több kérdéskörével, valamint a településeken belüli kapcsolatrendszerek elemzésével is. A régióban, különösen a települések méretei miatt a szolgáltatásszervezés különös jelentőséggel bír. A közszolgáltatások körébe számtalan feladat tartozik, melyek jelentős mértékben függenek egy ország társadalmi-gazdasági fejlettségétől, állami berendezkedésétől, az állam gazdaságpolitikájától, a technikai fejlettség és fejlődés sajátosságaitól, az igények, szükségletek kielégítésének feltételrendszerétől, de a társadalmi hagyományoktól is. A közszolgáltatások meghatározásainak, megközelítésének kérdése szoros összefüggésben van mindazokkal az elméleti és gyakorlati kérdésekkel, melyek a közjavak és ma-

gánjak, kollektív javak és piaci javak viszonyát érintik, vizsgálják. A téma érinti a szükségletek kielégítésének sajátosságait, a fogyasztásból történő kizárás lehetőségeit és korlátait, a finanszírozás problémáit éppúgy, mint a központi és a helyi szabályozás feltételrendszerét, illetve az állam és piac viszonyát, az állam- és terület-szervezés viszonyában. Az látható, hogy az önkormányzatoknak a terület- és településfejlesztés terén éppen a közszolgáltatásokkal kapcsolatos feltételrendszerek megteremtésében és a közszolgáltatások intézményi feltételeinek szervezése terén a településtípusok és településméretük szerint eltérőek a lehetőségeik, bármennyire is deklarálja a törvényalkotó a települések közötti jogegyenlőséget. A közszolgáltatások körének meghatározása közhatalmi döntés, ahol a közcélú, közérdekű szolgáltatások körét határozzák meg, amelyek elvileg a közösség minden tagja számára azonos feltételek mellett hozzáférhető. Az EU-ban – éppen a közhatalmi döntési sajátosságok miatt – a közszolgáltatások körének meghatározása tagállami feladat, melyet alaptörvények és ágazati törvények szabályoznak. Ebben az értelmezésben közszolgáltatás az, amit az állam és önkormányzat annak minősít. Az átlagos életszínvonal növekedésével a speciális és differenciált igények kielégítése céljából, valamint a verseny és a hatékonyság érdekében a közszolgáltatások terén is biztosítani szükséges a választási lehetőségeket, a közszolgáltatások szervezésének alternatíváit. Mivel a közszolgáltatásokat végezhetik különböző típusú szervezetek, és az önkormányzatok is különböző szinteken és módon gondoskodhatnak a feladat ellátásáról, ezért feltétlenül lényeges ezeknél a kérdéseknél a társadalmi konszenzus, a közmegegyezés is. Ugyanakkor bármilyen is a szervezeti forma, a szolgáltatás-szervezése, a közszolgáltatásoknál biztosítani kell a hozzáférhetőséget, a szolgáltatások folyamatosságát, a közösség tagja számára, valamint a szolgáltatások minőségének szabályozott kritériumait és a közösség ellenőrzésének a lehetőségeit, a nyilvánosságot, az átláthatóságot, a szolgáltatás biztonságát, a fogyasztók sajátos védelmét, stb., mely az ágazati szabályozás feladata. A települési önkormányzatok feladata széleskörű a helyi közszolgáltatások körében, melyek ellátásnak feltételei, különösen a források szempontjából nagy területi és települési különbségeket mutatnak. A következő években a közszolgáltatások terén úgy az állam/államháztartás, mint az önkormányzatok költségvetése szempontjából jelentős változások következnek be, hiszen a gazdasági szempontok mellett még inkább sürgetőek a változások a szolgáltatások minősége javulása céljából és a területi/települési különbségek növekedésének megállítása érdekében, éppen a legfontosabb önkormányzati feladatokat illetően, mint pl. az oktatás, egészségügy, szociális, kulturális és a többi közszolgáltatás terén is.

A változások, változtatások során választ kell keresni az alábbi kérdésekre:

- A kb. 2000-3000 fő alatti kistelepülések, ahol a lakosság létszáma miatt, de gyakran az életmód és a tradíciók miatt is a helyi közösség hogyan juthat a közszolgáltatások társadalmilag elfogadható és szabályozott szintjéhez. Az ilyen kistelepüléseken tudjuk, hogy a piac (natúrális piacnak is nevezik) nem oldhatja meg a problémákat, de a helyi közösség sem képes, vagy csak nehezebben tud elkülönült szolgáltatókat eltartani bármelyik forrást is vesszük alapul. Ennek következtében a lakosság vagy lemond a szolgáltatásokról, vagy más településen veszi igénybe a szolgáltatást, vagy bizonyos szolgáltatások esetében a szolgáltató csak alkalmanként keresi fel a települést. A szolgáltatások igénybe vétel sajátos többletköltségeket jelent a települések és a lakosaik számára egyaránt (pl utazási költség, szállítási-közlekedési költségek, stb.), de ezek a kistelepülések jövedelemtermelő képessége miatt a gyakorlatban korlátozza is a közösségi fogyasztást. Mindez növeli a kistelepüléseken azt az igény-kielégítést, hogy a lakosság maga és egyénileg gondoskodik a szükségletek kielégítéséről, vagy éppen emiatt elhagyja a települést. Ez a településméret és piaci helyzet ösztönzi is a sajátos szolgáltatás-szervezési megoldásokat. Többek között a társulási hajlandóság is a közszolgáltatások körében.
- Az ún. kezdetleges piac nevet viselő településméret, a kb. 3000-20000 lakosság melletti településeket jellemzi a közszolgáltatások szempontjából. Ezen a piacon nagyok a különbségek az egyes szolgáltatásfajták között, az igények, a kereslet és a kínálat között állandó feszültség van. Azért is nevezik a kezdetleges piacot átmeneti piacnak is (szerintem ez

jobb elnevezés), mert egy hosszabb időszak alatt vagy a piac egésze, vagy a részpiacai kifejlett piaccá is válhatnak, vagy a természetes piac állapotába is kerülhetnek. Vagyis hosszabb időszak alatt sem jön létre egyensúly a közszolgáltatásokat illetően. Számolni kell azzal, hogy a vonzáskörzet biztosíthatja a kifejlett piac irányába történő elmozdulást, vagy az elvándorlás a természetes piac irányába mozditja a települést. Mivel a kínálat a lakosság száma miatt korlátozott, maguk a szolgáltatók sem vállalják minden igény kielégítését az ilyen település-méretnél, illetve lakosságszámnál, a költségek, árak és díjak emelkedése is várható, netán a legális tevékenységek mellett az illegális (fekete) szolgáltatási szféra is megjelenik.

- A kifejlett piac azokat a településeket jellemezi, ahol a népesség-szám és a jövedelmi viszonyok következtében az igények nagysága és differenciáltsága miatt elkülönült szolgáltatók jelennek meg. Ezeken a településeken/piacokon már a piac működési mechanizmusai érvényesülnek, a részpiacokon is a kereslet és kínálat viszonyai az árakon és jövedelmeken keresztül szabályoznak. Ott, ahol a szolgáltatási kínálat differenciált, a lakosság választása az igények kielégítése szempontjából szabad az igény-kielégítés módjait illetően és ezáltal a verseny is érvényesül. A települések közötti versenyt is ez ösztönzi, ösztönözheti a térségi összefogás irányába is.

Míg korábban a tipizálás a piac szempontjából elsősorban a piaci javakra volt alkalmazható, ma már célszerű használni a közszolgáltatásokra vonatkoztatva is, elsősorban a kollektív finanszírozás és a költségvetési források hatékony felhasználása céljából. Ennek a tipizálásnak sajátos a jelentősége a terület- és településfejlesztés szempontjából, ahol a fejlesztési források elosztása, a települések együttműködése, a források koordinációja és koncentrációja a közszolgáltatások színvonalának területi és települési különbségeit is felerősítheti, holott a társadalom és társadalompolitika szempontjából éppen nem ez a kívánatos.

Az összefoglalóban hivatkozott irodalom

- Az önkormányzatok ingatlanvagyonára 1994. július 1. KSH-BM Társadalomstatistikai füzetek 12. sz. Budapest, 1995. 51 p.
- Az önkormányzatok ingatlanvagyonára 1994-1996. KSH Budapest, 1996. 108 p.
- Az önkormányzatok ingatlanvagyonára KSH Budapest, 2002. 95 p.
- Enyedi György (1996): Regionális folyamatok Magyarországon Ember – település – régió Bp.
- Erdős Tibor (2006): Növekedési potenciál és az államháztartás átfogó reformja – Fejlesztés és Finanszírozás 2006/2. pp. 3-13.
- Faluvégi A. (2003): A kiemelten támogatott települések lehatárolása, területi eloszlása. Gazdaság és Statisztika 15. (54) évfolyam, 4. sz. (aug.) pp. 63–77.
- Faluvégi A. (szerk.) (1995): Az elmaradott térségek lehatárolásának módszerei. Statisztikai Szemle 73. évf. 7. sz. pp. 571–590.
- Hajdú Zoltán szerk. (2006): Dél-Dunántúl Dialóg-Campus K. Pécs-Bp. 499 p.
- Horváth Gyula szerk. (2006): Régiók és települések versenyképessége MTA RKK Pécs, 480. p.

- Jász Krisztina (2006): A társadalmi kirekesztődés térbeli megjelenése az Észak-Alföldi régióban PhD Értekezés PTE TTK Földtudományi Doktori Iskola Pécs 154 p.
- Kása Katalin (2006): A gazdasági versenyképesség területi különbségei Magyarországon - Területi Statisztika 4. sz. pp. 428-434.
- Kornai J. (1993): A szocialista gazdasági rendszerek. HVG Kiadó, Budapest.
- Kőszegfalvi Gy–Loydl T. (1999): Településfejlesztés ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 161 p.
- Krugman, P.(2003): Földrajz és kereskedelem Nemzeti Tankönyvkiadó 162 p.
- László M. (1997): Az önkormányzatok gazdasági eszközrendszere PhD dolgozat. JPTE KTK Regionális politika és gazdaságtan PhD program, Pécs, 150 p.
- László Mária (1997): Az önkormányzatok gazdasági eszközrendszere PhD dolgozat. PTE KTK Regionális politika és gazdaságtan PhD program.
- Lengyel Imre (2003): Verseny és területi fejlődés Térségek versenyképessége Magyarországon. JATEPress Szeged.
- Nyakacska Mária (2005): A bruttó hazai termék (GDP) alakulása a Dél-Dunántúlon. KSH Pécsi Igazgatósága, 16 p.
- Nyakacska Mária (2005): A jövedelmek területei különbségei a Dél-Dunántúlon az SZJA-adatok tükrében. KSH Pécsi Igazgatósága, 8 p.
- Nyakacska Mária (2005): Külföldi működő tőkebefektetések alakulása a Dél-Dunántúlon. KSH Pécsi Igazgatósága, 10 p.
- Önkormányzati, közigazgatási, információs rendszer. a Magyar Államkincstár Jász-Nagykun-Szolnok megyei Területi Igazgatósága fejlesztésében. (www.kozinfo.hu).
- Pálné Kovács I. (1999): Regionális politika és közigazgatás Dialóg Campus K. Budapest–Pécs 282. p.
- Pálné Kovács Ilona – László Mária (1993): Az önkormányzati önállóság és a közgazdasági feltételrendszer - Társadalomkutatás, 4. pp. 86-102.
- Pap Norbert szerk. (2005): Területi és települési különbségek a Dél-Dunántúlon 427 p.
- Pitti Z.–Varga S. (1995): Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata KJK, Budapest, 168. p.
- Pomsár A. (2003): Az önkormányzatok ingatlanvagyon, 2003. Gazdaság és Statisztika 6. pp. 17–31.
- Porter, M. E. (1993): Versenystratégia Akadémiai K, Bp 384 p.
- Rechnitzer János (1998): Területi stratégiák Bp-Pécs, Dialóg-Campus K.
- Területi Statisztikai Évkönyvek KSH Budapest, (1990–2002).
- Tolna megye Statisztikai Évkönyvei. KSH Tolna Megyei igazgatósága Szekszárd (1990–2002).
- Tolna megye terület- és településfejlesztési kérdései. Lakossági kérdőíves felmérés, 2003–2004.

- Tolna megye terület- és településfejlesztési kérdései. Önkormányzati kérdőíves felmérés, 2003–2004.
- Tóth József (1996): A településrendszer In: Perczel Gy szerk: Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza Bp. ELTE Eötvös Kiadó pp. 539-584.
- Vígvári A. (2002): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek. KJK-Kerszöv, 380 p.
- Vígvári András (2002): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek KJK-KERSZÖV BP. 379 p.
- Vígvári András (2005): Közpénzügyeink KJK-KERSZÖV 387 p.